



„Dobre praktyki w obszarze funkcjonowania JST - pierwszy raport ekspercki Związku Samorządów Polskich”



Dofinansowano ze środków Kancelarii Prezesa Rady Ministrów



projekt pt.: „Promocja idei samorządności w Polsce”
sfinansowany ze środków Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Ekspertyza „Dobre praktyki w obszarze funkcjonowania JST– pierwszy raport ekspercki Związku Samorządów Polskich” jest dostępny na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowa.

Pewne prawa zastrzeżone na rzecz Autora - Doroty Domżałskiej-Kowalskiej oraz Związku Samorządów Polskich. Utwór powstał w ramach zadania publicznego zleconego przez Prezesa Rady Ministrów. Zezwala się na dowolne wykorzystanie utworu, pod warunkiem zachowania ww. informacji, w tym informacji o stosowanej licencji i o posiadaczach praw.

Związek Samorządów Polskich

**„Dobre praktyki w obszarze
funkcjonowania JST– pierwszy raport
ekspertki Związku Samorządów
Polskich”**

Opracowana w ramach projektu pt.: „Promocja idei samorządności w Polsce”
sfinansowanego ze środków Kancelarii Prezesa Rady Ministrów



*Dofinansowano ze środków
Kancelarii Prezesa Rady Ministrów*

Warszawa 2023 r.

Spis treści

Wstęp	4
1. Geneza i zakres pojęcia zarządzania publicznego	5
2. Zmiana paradygmatu zarządzania w sektorze publicznym – odejście od tradycyjnego modelu biurokratycznego	18
3. Nowoczesne modele zarządzania w sektorze publicznym	31
3.1 Nowe zarządzanie publiczne (New Public Management)	31
3.1.1 Nowe zarządzanie publiczne – nowy nurt w zarządzaniu	31
3.1.2 Zarządzanie przedsiębiorcze jako fundament NPM i praktyczna metoda sprawowania władzy i kierowania rozwojem sektora publicznego .	37
3.1.3 Nowe zarządzanie publiczne w międzynarodowej praktyce zarządzania	44
3.2 Public Governance – kolejny etap ewolucji paradygmatu zarządzania w sektorze publicznym	65
 Rozdział II Uwarunkowania procesów zarządzania publicznego w Polsce w 3 dekadzie XXI w.....	74
1. Gmina jako podmiot zarządzania i podstawowy uczestnik procesów rozwoju lokalnego	74
2. Uwarunkowania skutecznego i efektywnego zarządzania gminą.....	81
3. Instrumenty zarządzania publicznego w gminach i ich rola w kształtowaniu rozwoju lokalnego.....	87
3.1 Instrumenty planistyczne	87
3.1.1 Strategie rozwoju	89
3.1.2 Wieloletnie plany inwestycyjne	91

3.1.3	Wieloletnie plany finansowe.....	105
3.1.4	Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (MPZP).....	108
3.2	Instrumenty finansowe.....	109
3.2.1	Instrumenty dochodowe.....	109
3.2.2	Instrumenty wydatkowe.....	114
3.2.3	Pozostałe instrumenty finansowe.....	125
3.3	Pozostałe instrumenty zarządzania w gminie	127
Bibliografia.....		133

Wstęp

W ostatnich latach rola i znaczenie społeczno-gospodarcze zarządzania w administracji publicznej, w tym zwłaszcza tej na szczeblu samorządowym, istotnie się zmienia. Coraz większa presja interesariuszy organizacji sektora publicznego wymaga podejmowania przez decydentów działań kompetentnych i kreatywnych. Ostatnie lata – pandemia oraz wojna w Ukrainie – wystawiły na próbę cały sektor samorządowy. Rosnące ceny materiałów budowlanych, mediów oraz presja związana z realizacją coraz większego zakresu obowiązków spowodowały wiele trudności nie tylko w zarządzaniu rozwojem na poziomie lokalnym, ale nawet z zaspokojeniem przez nie podstawowych potrzeb komunalno-bytowych. Te dynamiczne zmiany uwarunkowań funkcjonowania samorządu wymagają przyspieszenia wielu reform i przede wszystkim jeszcze dalej idącego zwiększenia jakości i efektywności zarządzania w sektorze samorządowym, i w ogóle w sektorze publicznym. Przeprowadzony cykl warsztatów i spotkań z samorządowcami w ramach projektu „Promocja idei samorządności” potwierdziły tę hipotezę. **Uwypukliły również to, że wiele samorządów wciąż nie potrafi skutecznie korzystać z istniejących narzędzi wspomagających zarządzanie na poziomie lokalnym, co częstokroć wynika choćby z braku podstawowej wiedzy na ich temat i ich roli w kształtowaniu decyzji zarządczych. Dlatego w opracowanych 2 ekspertyzach staramy się usystematyzować i uporządkować wiedzę na temat podstawowych i specjalistycznych instrumentów kształtowania rozwoju na poziomie lokalnym, zwracając szczególną uwagę na ich praktyczną rolę i wymiar w życiu jednostek samorządu terytorialnego, tak aby procesy zarządzania na poziomie lokalnym w tym trudnym dla samorządu czasie były łatwiejsze i bardziej dostępne dla osób zarządzających w sektorze publicznym. Jest to szczególnie istotne w warunkach niepokoju międzynarodowych oraz turbulencjach na rynku wewnętrznym.**

1. Geneza i zakres pojęcia zarządzania publicznego

Poza wspomnianymi już we wstępie czynnikami związanymi z pandemią i niepewnościami na arenie międzynarodowej oraz turbulencjami na rynkach międzynarodowych główne przesłanki wzrostu znaczenia efektywnego zarządzania w sektorze publicznym, jako istotnego czynnika kształtowania rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomie kraju, regionu i gminy można wyrazić następująco:

- Ograniczoność prywatnego kapitału inwestycyjnego. Podmioty publiczne w konkurencyjnej gospodarce muszą „walczyć” o zainteresowanie inwestorów, którzy lokując swój kapitał na danym terytorium zwiększają jego potencjał społeczno-gospodarczy.
- Coraz słabsza rola tradycyjnych czynników lokalizacji działalności produkcyjnej. W nowoczesnej gospodarce opartej na wiedzy najważniejszym czynnikiem wpływającym na alokację kapitału i technologii jest zdolność do absorpcji i akumulacji wiedzy w postaci innowacyjnych technologii. Istotną rolę w kształtowaniu kapitału dla rozwoju działalności gospodarczej wysokiej technologii i innowacji odgrywają władze publiczne, które poprzez realizację własnej polityki społeczno-gospodarczej tworzą warunki dla rozwoju prywatnych inicjatyw, wykorzystujących nowoczesne rozwiązania technologiczne.
- Ograniczoność publicznych środków budżetowych.
- Wzrost świadomości społeczeństw w zakresie ich roli w funkcjonowaniu gospodarek, zwłaszcza w procesach rozwoju na poziomie lokalnym, rodzi presję większego otwarcia władz publicznych na partycypację interesariuszy sektora publicznego w planowaniu i realizacji zadań.

- Zacieśnienie integracji międzynarodowej i regionalnej. Podmioty sektora publicznego są ważnymi aktorami w procesach międzynarodowej i regionalnej integracji ekonomicznej.

Z biegiem czasu tradycyjne podejście biurokratyczne w sferze zarządzania publicznego ulegało stopniowym modyfikacjom i ewolucyjnym zmianom. Coraz częściej do głosu dochodzili zwolennicy reformowania administracji publicznej w kierunku modelu jej większego skupienia na efektywności, sprawności działania i organizacji dbających o skuteczne zaspokojenie potrzeb społeczeństwa. W rezultacie zmian jednostki sektora publicznego zostały włączone w procesy tworzenia warunków dla rozwoju zarówno na poziomie krajowym, jak również regionalnym i lokalnym. Tym samym zaczęto budować rozmaite modele objaśniające uwarunkowania jakości procesów zarządzania w jednostkach sektora publicznego, uwzględniające problematykę efektywnego i sprawnego działania administracji w warunkach konkurencji rynkowej i zmieniającego się szybko otoczenia. Za najważniejsze z nich uznane są modele: nowego zarządzania publicznego (new public management – NPM) i public governance. Pierwszy z nich akcentuje rolę skuteczności i efektywności działania, koncentrując się na wynikach osiągniętych przez władze publiczne oraz wykorzystywaniu przez nie elementów rynkowych (np. konkurencję firm prywatnych) w procesie świadczenia usług publicznych. Z kolei podejście public governance zakłada, że decydenci tworząc sieciowe powiązania w procesie realizacji usług publicznych, konkurencję będącą głównym atrybutem NPM zastępują wszechstronną kooperacją z interesariuszami, partnerstwem, współodpowiedzialnością i możliwością osiągnięcia wzajemnych korzyści. Władze myślące w kategoriach public governance uwzględniają w swoim działaniu kategorie rozwoju lokalnego, a nie wyłącznie zachowania szeroko rozumianego ładu publicznego, rozmawiają, dyskutują, organizują współpracę i konkurencję środowisk lokalnych i wreszcie budują zaufanie poprzez partycypację społeczną w procesie programowania rozwoju.

Wzmacniająca się już od ponad 30 lat rola gminy jako podstawowej jednostki publicznej w Polsce, kształtującej podstawowe warunki dla rozwoju społecznego i gospodarczego oraz związane z tym rosnące znaczenie jakości procesów zarządzania publicznego w gminach, staje się podstawową przesłanką dla próby wychwycenia i oceny czynników decydujących o efektywności zarządzania publicznego w polskich gminach, w tym możliwości stosowania rozwiązań zarządczych w postaci NPM i public governance. Pomimo tego wśród wielu autorów pokutuje przekonanie, że decyzje podejmowane przez gminnych decydentów nie mają istotnego wpływu na poziom dobrobytu mieszkańców, gdyż w największym stopniu zależą od czynników niezależnych np. położenia geograficznego gminy czy też zewnętrznej koniunktury gospodarczej. Ostatnie badania naukowe pokazały, że kompleksowe zastosowanie metod nowego zarządzania publicznego i public governance nie jest decydującym czynnikiem wpływającym na poprawę skuteczności i efektywności zarządzania publicznego w polskich gminach wyrażającą się w mierzalnym, wieloletnim, widocznym na tle pozostałych jednostek terytorialnych wzroście kluczowych wskaźników społeczno-gospodarczych i wskaźników charakteryzujących działania władz publicznych:

1. Pełne wykorzystanie doświadczeń i mechanizmów NPM oraz public governance w procesie zarządzania w polskich gminach nie jest możliwe.
2. W kształtowaniu skuteczności zarządzania publicznego w polskich gminach istotną rolę odgrywają czynniki nie związane z wykorzystaniem nowoczesnych metod zarządzania.
3. Tylko prawidłowe i racjonalne wykorzystanie wybranych instrumentów NPM i public governance w polskich gminach może przyczynić się do poprawy efektywności zarządzania publicznego, ich niewłaściwe wykorzystanie może bardzo negatywnie oddziaływać na skuteczność zarządzania publicznego.

4. Jedynie wybrane instrumenty NPM i public governance mogą znaleźć efektywne zastosowanie w praktyce zarządzania gminami polskimi.

Ocena wykorzystania instrumentów nowego zarządzania publicznego i public governance pozwoli określić rolę i znaczenie nowoczesnych metod zarządzania w kształtowaniu procesów zarządzania w polskich gminach i tym samym ich wpływ na tworzenie i poprawę warunków dla rozwoju społeczno-gospodarczego. W niniejszej ekspertyzie przedstawiona została analiza literatury przedmiotu w obszarze zarządzania w sektorze publicznym ze szczególnym uwzględnieniem określenia założeń nowoczesnych metod zarządzania publicznego, w tym NPM i public governance. W szczególności analizie poddano główne pozycje literatury przedmiotu pod kątem identyfikacji roli instrumentów NPM i public governance w rozwoju dyscypliny zarządzania publicznego.

Zarządzanie publiczne to dyscyplina szczegółowa nauki o zarządzaniu, której głównym obiektem badań jest zarządzanie poszczególnymi organizacjami sfery publicznej, przede wszystkim instytucjami publicznymi oraz makrosystemami, inaczej makroorganizacjami, jak gospodarka narodowa i państwo, a także mezosystemami, np. regionami i poszczególnymi sferami życia publicznego.¹ Zajmuje się ona badaniem sposobów i zakresu harmonizowania działań zapewniających prawidłowe wyznaczanie celów organizacji tworzących sferę publiczną oraz optymalnego wykorzystywania możliwości zorganizowanego działania ludzi, nakierowanego na tworzenie publicznych wartości i na realizację interesu publicznego.

Szybko rosnące zainteresowanie zarządzaniem w sektorze publicznym wywołało zapotrzebowanie na holistyczne przedstawienie problemu jako odrębnej subdyscypliny nauk o zarządzaniu (*public management*). Procesy dostosowania systemu administracyjnego do

¹ Koźuch B., Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2004, s.59

rosnących potrzeb konkurencyjnej i globalnej gospodarki w krajach Europy Zachodniej, USA oraz w ostatnich 20 latach w Polsce, przyczyniły się do stopniowego wykształcenia zbioru metod i praktyk dobrego rządzenia w sektorze publicznym.

Zarządzanie publiczne jako odrębna dyscyplina naukowa pojawiło się w teoretycznym ujęciu dopiero w latach 80-tych XX w.² Część amerykańskich naukowców związana z Amerykańskim Stowarzyszeniem Administracji Publicznej (*American Society for Public Management – ASPA*) dostrzegła, że prowadzone przez nich badania nad koncepcjami zarządzania ogólnego i zarządzania biznesowego należy rozwinąć o problematykę zarządzania organizacjami publicznymi. Efektem ich pracy była próba integracji elementów biznesowego i ogólnego zarządzania z elementami politologii i administracji publicznej. Doprowadziło to w rezultacie do pogłębionej analizy teoretycznej organizacji tworzących sektor publiczny i pozwoliło na sformułowanie zaleceń dla praktyków zarządzania publicznego.³

W teorii ekonomii podstawy dyscypliny zarządzania w sektorze publicznym doszukiwać się można głównie w:

- teorii wyboru publicznego (*public choice theory*)
- teorii interesariuszy (*stakeholders theory*)
- teorii kosztów transakcyjnych (*transaction cost theory*)

W teorii wyboru publicznego najistotniejsze znaczenie nadaje się analizie procesów decyzyjnych podejmowanych przez władze. W szczególności podejście to skupia się na badaniu w jaki sposób decydenci wykorzystują przynależny im publiczny zasób majątkowy i organizacyjny. Pozwala to na ocenę zalet i wad podejmowanych decyzji zbiorowych. Teoria ta koncentruje się na tworzeniu przez rząd ram prawnych systemu społeczno-gospodarczego, gwarantujących efektywność i sprawiedliwość oraz na prowadzeniu optymalnej polityki

² Brudney J.L., O'Toole I.J., Rainey H.G., *Advancing Public Management: New Developments in Theory, Methods, and Practice*, Georgetown University Press, Washington 2000, s. 4-6

³ Kożuch B., op. cit., s.43.

makroekonomicznej. Teoria wyboru publicznego to odpowiedź na dwa jednocześnie występujące zjawiska: niedoskonałość rynku i niedostatki procesów rządzenia. Jest to zatem reakcja na wady dwóch mechanizmów: rynkowego i mechanizmu rządzenia.⁴ Teoria wyboru publicznego wykorzystuje wiele osiągnięć z zakresu normatywnej teorii wyboru społecznego, która rozwija się głównie w kierunku teorii opisowo-wyjaśniającej i predykcijnej. Posługuje się ona tymi samymi prawami, jakich ekonomiści używają do analizy ludzkich zachowań na rynku. Ekonomiści ci zakładają, że ludzie motywowani są tylko przez swój własny interes. I chociaż czasami ludzie zachowują się w pewien sposób w trosce o dobro innych ludzi, dominującym bodźcem zachowania jest troska o własne interesy. Ekonomiści badający teorię wyboru publicznego przyjmują to samo założenie – nawet ludzie zajmujący się polityką, mimo że mają na celu troskę o innych, w głównej mierze i tak myślą tylko o swoim interesie. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na problematykę wad mechanizmów rządzenia w świetle teorii wyboru publicznego. Otóż najczęstszymi niedoskonałościami mechanizmu rządzenia może być interesowność decydentów, nadmierne wpływy biurokracji (np. przy obsadzaniu dobrze opłacanych stanowisk), krótki cykl rządzenia (od wyborów do wyborów). W świetle rozważań nad problematyką zarządzania w sektorze publicznym warto podkreślić aspekt występowania efektów zewnętrznych związanych z procesem podejmowania decyzji w sektorze publicznym. Alokacja środków finansowych w określone sfery społeczne i gospodarcze (np. koncentrowanie się decydentów na budowie infrastruktury technicznej) ma wpływ na funkcjonowanie bardzo wielu podmiotów w gospodarce, pomimo iż nie były one bezpośrednio ani nawet pośrednio zaangażowane w procesie decyzyjnym⁵.

Teoria interesariuszy skupia się z kolei na problematyce wzajemnych interakcji pomiędzy interesariuszami danej organizacji (*stakeholders*). Interesariusze są zainteresowani zarówno organizacją, jak również bezpośrednimi efektami jej działalności. W przypadku

Kożuch B., op. cit., s.45

⁵ Wilkin J., Teoria wyboru publicznego - Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej, Warszawa : Scholar, 2005

zarządzania w sektorze publicznymi interesariuszami organizacji publicznych są w istocie wszyscy mieszkańcy, którzy pośrednio lub bezpośrednio odczuwają skutki decyzji podejmowanych przez władze administracji rządowej, regionalnej czy lokalnej. Podstawą teorii interesariuszy są cztery główne założenia⁶:

- 1) organizacja funkcjonuje w otoczeniu grup interesów zawiązujących się zarówno we wnętrzu, jak i na zewnątrz organizacji. Zachowanie tych grup z jednej strony istotnie wpływa na funkcjonowanie organizacji, z drugiej zaś jest przez organizację kształtowane, co powoduje, że owe grupy interesów, określane mianem interesariuszy, odnoszą korzyści lub ponoszą straty z racji działań organizacji;
- 2) teoria interesariuszy koncentruje się na naturze relacji zachodzących między organizacją a grupami interesów oraz na korzyściach będących wynikami tych relacji;
- 3) organizacja działa w interesie wszystkich interesariuszy posiadających umocowanie, co oznacza, że interes każdego z nich ma swoją wewnętrzną wartość, która musi być analizowana i rozważana odrębnie; nie jest zatem możliwy układ, w którym pewna koalicja interesariuszy narzuciłaby organizacji, i co za tym idzie, pozostałym interesariuszom, swoją wiązkę celów i swój układ interesów;
- 4) teoria interesariuszy koncentruje się na podejmowaniu decyzji zarządczych i na skutkach tych decyzji.

Rangą sukcesu władz publicznych (decydentów) będzie zatem, w ujęciu teorii interesariuszy, ogólne zadowolenie interesariuszy organizacji publicznej. Jak trudnym zadaniem jest rządzenie, które wywoła zadowolenie u wszystkich możliwych interesariuszy instytucji publicznych pokazuje mnogość i różnorodność interesariuszy, których potrzeby są często sprzeczne z celami działania organizacji. Organy władzy publicznej muszą sprostać oczekiwaniom obywateli, podatników, usługobiorców, urzędników, związków zawodowych,

⁶ Cyfert Sz., Krzakiewicz K., Teoria stakeholders. Krytyka założeń. Stan i perspektywy rozwoju teorii i praktyki zarządzania na progu XXI wieku, Prace Naukowe 940 AE, Wrocław 2002, str. 147

rozmaitych branżowych grup interesu, biznesu i otoczenia biznesu, organizacji pozarządowych i innych jednostek administracji publicznej. Ta przykładowa lista interesariuszy organizacji publicznych wskazuje jak trudnym i wielowątkowym zadaniem jest skuteczne rządzenie zasobami publicznymi, definicja celów organizacji publicznej oraz określenie wartości, którymi się ona kieruje, realizując wyznaczone zadania. Kluczową rolę w podejściu wyznaczonym przez teorię interesariuszy można nadać zatem społecznej odpowiedzialności decydentów organizacji publicznych względem zaspokajania potrzeb wszystkich interesariuszy. O ile w przypadku przedsiębiorstwa komercyjnego działającego na rynku rolę interesariuszy przejmują głównie klienci, którzy mogą w każdej chwili zaprzestać zakupu produktów lub korzystania z jego usług, o tyle w przypadku organizacji sektora publicznego mamy najczęściej do czynienia z brakiem lub dużym ograniczeniem możliwości wyboru rodzaju i jakości usług publicznych. Mieszkańcy „skazani” są na korzystanie z dróg, których jedynym zarządcą jest miasto/gmina/powiat/województwo. W innej sytuacji są klienci banku w mieście, który zwiększając opłaty za prowadzenie rachunków, musi liczyć się z możliwością odpływu części klientów do innych banków. Odpowiedzialność decydentów w sektorze publicznym względem interesariuszy oznacza obowiązek uwzględniania w procesie podejmowania decyzji tego, że są oni stroną zainteresowaną zarówno procesem decyzyjnym, jak również jego efektami, przy czym oczekiwania poszczególnych interesariuszy mogą się od siebie znacznie różnić. Decydenci podmiotów sektora publicznego muszą zatem, pod rygorem prawnym oraz przy danych możliwościach finansowo-organizacyjnych, zobowiązać się do takiego zarządzania zasobami będącymi w ich dyspozycji, aby minimalizować ewentualne straty i maksymalizować możliwe korzyści interesariuszy ich organizacji.

Teoria interesariuszy formuje podstawy do późniejszych rozważań na temat czynników konkurencyjności organizacji publicznych w globalizującym się otoczeniu,

otwartym na przepływy kapitału. Już w latach 80 XX w. zauważono, że sektor publiczny w rozwiniętych gospodarkach rynkowych, zmuszony jest do konkurowania rynkowego z sektorem prywatnym i tzw. trzecim sektorem (organizacji pozarządowych). Tym samym działalność organizacji publicznych zaczęła być rozpatrywana w kontekście wyzwań związanych z zaspokojeniem potrzeb ich otoczenia oraz wzajemnych interakcjach pomiędzy decyzjami podejmowanymi w sektorze publicznym oraz opinią, zadowoleniem społecznym i decyzjami lokalizacyjnymi prywatnych inwestorów. Co więcej, zaczęto również dostrzegać, że otoczenie jednostek publicznych ma znaczący wpływ na możliwości decyzyjne w sektorze publicznym. Przykładowo w konkurencyjnej gospodarce ograniczoność zasobów prywatnych inwestorów powoduje, że jednostki terytorialne w dużym stopniu uzależnione są od decyzji lokalizacyjnych przedsiębiorstw, czyli części ich interesariuszy. Tym samym chcąc maksymalizować własny potencjał rozwojowy muszą stworzyć takie warunki, aby zachęcić prywatny kapitał do inwestowania na ich terytorium. Tworzy się swoisty rynek popytu jednostek terytorialnych na inwestycje prywatne, który w zmiennych warunkach rynkowych oraz przy szerokiej możliwości wyboru lokalizacji działalności inwestorów prywatnych charakteryzuje się przeważnie niedoborem podaży. Jednostki sektora publicznego zaczynają tym samym walczyć o „przychyłość interesariuszy” stosując rozmaite instrumenty, począwszy od prostych zachęt fiskalnych (niższe podatki, zwolnienia itp.) kończąc na realnej ofercie rzeczowej np. w postaci uzbrojonych, dobrze skomunikowanych terenów inwestycyjnych. Teoria interesariuszy jest również dobrym tłem dla rozmaitych nowoczesnych form zarządzania w sektorze publicznym, które bazują na społecznym i gospodarczym wizerunku organizacji publicznej, warunkując jednocześnie pomyślność jej perspektyw rozwoju od oczekiwań głównych grup zainteresowanych jej działalnością. Dla przykładu można podać pojęcie zarządzania strategicznego w jednostkach sektora publicznego, które w dużym uproszczeniu polega na gruntownej analizie otoczenia danej

jednostki oraz analizie potrzeb jej głównych interesantów. W planowaniu strategicznym w jednostkach terytorialnych bardzo duży nacisk kładzie się na kwestie tzw. uspołecznienia strategii rozwoju, tzn. takiego formułowania celów i zamierzeń, aby w procesie działania organizacji uwzględniać potrzeby i oczekiwania poszczególnych grup interesariuszy.

Trzecią teorią, stanowiącą tło dla powstania i ewolucji dyscypliny zarządzania publicznego, jest teoria kosztów transakcyjnych. Związana jest ona z okresem bezpośrednio poprzedzającym zawarcie transakcji, obejmującym koszty pozyskiwania informacji, poszukiwania właściwego dostawcy i ustalania jego jakości oraz wiarygodności. Teoria kosztów transakcyjnych powstała na gruncie nauk o zarządzaniu w przedsiębiorstwach. W tym podejściu funkcjonowanie przedsiębiorstwa rozpatrywane jest w kontekście problemów kontraktowania. Problemy te wiążą się ściśle z wyborem pomiędzy nabywaniem pojedynczych dóbr i usług od niezależnych, wyspecjalizowanych jednostek na rynku a wytwarzaniem takich dóbr czy usług we własnym zakresie. Wymiana dóbr i usług, określona mianem transakcji w prezentowanej koncepcji stanowi podstawową jednostkę analizy organizacji. Za prekursora teorii kosztów transakcyjnych uznaje się R. Coase. Wśród pierwszych prac, w której autor uwzględnił tę problematykę wyróżniany jest artykuł pt. *The Nature of the Firm* (opublikowany po raz pierwszy w: „*Economica*”, nr 4 z 1937 roku). Pierwotnie autor używał określeń kosztów wykorzystania mechanizmu cenowego (*costs of using the price mechanism*) oraz kosztów rynkowych (*marketing costs*).

W swoich pracach⁷ R. Coase sformułował twierdzenie, zgodnie z którym podstawą wyznaczania granic przedsiębiorstwa, a tym samym zakresów zadań realizowanych samodzielnie nie powinny być uwarunkowania technologiczne, ale wysokość kosztów, które muszą zostać poniesione w związku z przeprowadzaniem transakcji hierarchicznie (wewnątrz organizacji) lub pomiędzy przedsiębiorstwami na rynku. Koszty takie, określone zostały w

⁷ Coase R., *The Firm, the Market and the Law*, The University of Chicago Press, Chicago and London 1988

późniejszym okresie przez O. Williamsona mianem kosztów transakcyjnych i zdefiniowane jako: „komparatywne koszty planowania, adaptacji i nadzoru nad wypełnianiem zadań w różnych strukturach zarządzania”⁸. Rozważania te zostały w późniejszym okresie poddane próbie adaptacji dla potrzeb analizy efektywności procesów zarządzania w sektorze publicznym. Większość nowoczesnych metod zarządzania w jednostkach sektora publicznego w swojej podstawie zakłada, że jeśli tylko można daną usługę publiczną wykonać taniej „na zewnątrz”, zachowując przy tym kontrolę nad jej wykonywaniem, to należy zaprzestać bezpośredniego jej wykonywania przez jednostkę publiczną. Coase zwrócił uwagę, że wąsko wyspecjalizowane jednostki zazwyczaj uzyskują korzyści ekonomii skali i są w stanie zapewnić niższe koszty wytworzenia oferowanych produktów w porównaniu z przedsiębiorstwami, w których większość potrzebnych w działalności zakresów zadań, zmierzających do wytworzenia określonych dóbr i usług realizowana jest samodzielnie. Mankamentem rozwiązania polegającego na współpracy z wyspecjalizowanymi usługodawcami na rynku są natomiast wyższe koszty planowania, koordynowania i nadzorowania działalności w porównaniu z rozwiązaniem polegającym na samodzielnym wykonywaniu zakresów zadań oferowanych przez takie jednostki.

Innymi źródłami nurtu zarządzania publicznego wywodzącymi się wprost z dorobku nauki o zarządzaniu są powszechnie znane i wykorzystywane systemowe ujęcia organizacji oraz zarządzanie zmianami organizacyjnymi.⁹ W ujęciu systemowym organizacja utożsamiana jest z systemem. System to zbiór celowo wyodrębnionych elementów w czasoprzestrzeni, na którym zdefiniowano relacje o pewnych właściwościach lub innych ujęciach. System, to zbiór elementów sprzężonych ze sobą albo zbiór elementów w interakcji. Według definicji R.L. Ackoffa¹⁰ system to z kolei zestaw składników, między którymi

⁸ Williamson O., Instytucje ekonomiczne kapitalizmu, Wydawnictwo Naukowe PWN, 1998, str. 15.

⁹ Koźuch B., Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2004, s.46

¹⁰ Ackoff R.L., Zarządzanie w małych dawkach, Warszawa, PWN 1993

zachodzą wzajemne stosunki, a każdy składnik jest bezpośrednio lub pośrednio połączony z każdym innym. Każda organizacja jest strukturalnie wyodrębniona z otoczenia¹¹. Wyodrębnione obiekty mogą mieć różnorodny charakter i prowadzić różną działalność (gospodarczą, społeczną, polityczną, religijną itp.). Organizacja stanowi wewnętrznie zintegrowaną całość złożoną z czterech podstawowych elementów, a mianowicie:

- celów realizowanych przez organizację i wynikających stąd konkretnych zadań,
- ludzi wraz z ich indywidualnymi i zbiorowymi dążeniami i wzorcami zachowania,
- wyposażenia materialno – technicznego i technologicznego oraz określonych zasad posługiwania się nim,
- formalnej struktury, czyli przyjętych zasad podziału zadań i odpowiedzialności za nie, władzy i związanej z nią odpowiedzialności oraz informacji.

Ujęcie to pozwala wyodrębnić wiele rozmaitych autonomicznych podsystemów będących przedmiotem procesów zarządzania w sektorze publicznym. Organizacje publiczne mają istotny wpływ na swoje otoczenie poprzez możliwości programowania rozwoju elementów tego otoczenia, kształtowaniu potrzeb i oczekiwań interesariuszy. Badanie systemu jako zbioru wzajemnych oddziaływań organizacji publicznej oraz jej interesariuszy znalazło szerokie zastosowanie w rozmaitych koncepcjach zarządzania publicznego.

Pomiędzy problematyką zarządzania w sferze publicznej, jako subdyscypliną naukową, z zarządzaniem ogólnym występują określone relacje, które zostały zagregowane w trzy główne nurty:

- teoria organizacyjnych konfiguracji sektora publicznego (*organisational configurations in public sector management*),
- model publicznej domeny (*public domain model*),
- koncepcja organizacyjnej publiczności (*organisational publicness*).

¹¹ Mynarski S., Elementy teorii systemów i cybernetyki, PWN, Warszawa 1979

Teoria organizacyjnych konfiguracji sektora publicznego nawiązuje do dwóch podstawowych zasad sprawnego działania: skuteczności (*effectiveness*) oraz efektywności (*efficiency*). Głównym założeniem tej teorii jest twierdzenie, że poszczególnych części organizacji nie należy rozpatrywać oddzielnie, gdyż właściwe znaczenie nadaje im cała organizacja¹². Model publicznej domeny koncentruje się na celach sfery publicznej, warunkach jej działania oraz jej zadaniach. W zarządzaniu sferą publiczną uwzględnia się procesy polityczne, a także rozwiązywanie takich dylematów jak: kolektywność i indywidualność, reprezentacja i uczestnictwo, biurokracja i wrażliwość społeczna, kontrolowanie i udzielanie pełnomocnictw, stałość i elastyczność, klient i obywatel, hierarchia wartości, równoważenie interesów. Należy zwrócić uwagę, iż istnieje ścisła zbieżność tej koncepcji z elementami modelu *public governance*¹³. Określenie *public governance* nie ma jeszcze ustalonego polskiego odpowiednika. Dzięki wprowadzeniu *public governance* w rzeczywistość społeczną uzyskana zostanie: poprawa procesu podejmowania decyzji politycznych, zwiększenie poziomu uczestnictwa obywateli w życiu publicznym, stworzenie sieci współpracy, uporządkowanie państwa, poprawa sprawności administracji publicznej oraz przestrzeganie zasad demokracji i praw człowieka.

¹² Roberts N. C., *Organizational Configurations: Four Approaches to Public Sector Management*, w: Brudney J.L., O'Toole I.J., Rainey H.G., *Advancing Public Management: New Developments in Theory, Methods, and Practice*, Georgetown University Press, Washington 2000

¹³ Markowski T., Banachowicz B., *Nowoczesne zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Współczesne zarządzanie” 4/2003

2. Zmiana paradygmatu zarządzania w sektorze publicznym – odejście od tradycyjnego modelu biurokratycznego

W XX wieku nastąpiła stopniowa i organiczna zmiana paradygmatu zarządzania w sektorze publicznym przejawiająca się przede wszystkim w próbie odejścia od tradycyjnego modelu biurokratycznego. Pojęcie biurokratycznego modelu rządzenia dominowało przed pojawieniem się w latach 80-tych XX w. nowych idei w zarządzaniu w sektorze publicznym. Według Maxa Webera biurokracja jako typ idealny powinna charakteryzować się przede wszystkim: precyzją działania, szybkością, elastycznością, jednoznacznością, ciągłością pracy, bezosobowością, przepisorzadnością, oszczędnością kosztów oraz przewidywalnością zachowań. Tradycyjny model biurokratyczny skupiał się na sprawności i szybkości wykonywania procedur administracyjnych. Działania władzy publicznej są w takim ujęciu przewidywalne i jednoznaczne. Administracja nie ma interesu w nadmiernym angażowaniu się w rozwiązywanie problemów interesariuszy, gdyż nie została do tego powołana. W istocie administracja w modelu biurokratycznym skupiona jest na tworzeniu proceduralnych ram swojej działalności i następnie wykonywaniu działań w ramach określonych prawem kompetencji. W interesie administracji biurokratycznej nie jest zatem efektywne świadczenie usług na rzecz maksymalizacji korzyści dla interesariuszy, lecz sprawne, ciągłe, oszczędne, przewidywalne i mechaniczne wykonywanie określonych z góry zadań i procedur.

Według Maxa Webera idealna biurokracja wykazuje 5 podstawowych cech:

- organizacja powinna przyjąć wyraźny podział, a każde stanowisko powinno być zajęte przez eksperta.
- organizacja powinna stworzyć spójny zestaw zasad w celu zapewnienia jednolitego wykonywania zadań.

- organizacja powinna ustalić hierarchię stanowisk dla urzędów tworząca linię podporządkowania od góry do samego dołu organizacji.
- menadżerowie powinni działać w sposób bezosobowy i utrzymywać odpowiedni dystans z podwładnymi.
- przyjmowanie pracowników i awansowanie w organizacji powinno być oparte na technicznej wiedzy fachowej, a pracownicy powinni być chronieni przed arbitralnym zwolnieniem¹⁴.

Weberowska biurokratyczna organizacja jest powołana do wykonywania ściśle określonych, mechanicznych czynności skutkujących realizacją zaplanowanych celów, przeważnie krótkoterminowych. Organizacja biurokratyczna działa w perspektywie realizacji zadań bieżących wynikających nie z sygnalizowanych potrzeb jej interesariuszy, lecz z zaprogramowanych schematów pracy. Organizacja taka nie jest również nastawiona na realizację zadań wykraczających poza krótkookresowe ramy czasowe, w związku z tym jej pracownicy i menedżerowie nie zastanawiają się nad długoterminowymi konsekwencjami swoich decyzji. W rezultacie organizacja biurokratyczna nie ma motywacji w badaniu skutków swoich działań, wykraczających poza krótki okres oraz nie identyfikuje swojej działalności z potrzebami interesariuszy korzystających pośrednio lub bezpośrednio z jej istnienia. Organizacja biurokratyczna wykazuje również niską podatność na zmiany zachodzące w jej otoczeniu. Ewentualna ewolucja w strukturze lub profilu jej działania wywołana zewnętrznymi bodźcami odbywa się w sposób długotrwały i przeważnie jest arbitralnie sterowana przez decydentów wyższego szczebla, nie mających kontaktu z jej bieżącą działalnością. Wewnątrz organizacja biurokratyczna wykazuje cechy bezosobowego zbioru pracowników realizujących swoje obowiązki służbowe według zaplanowanych schematów. Pracownicy przeważnie nie są zmotywowani do podejmowania własnych

¹⁴ Kłoskowska A.: Biurokracja. W: *Encyklopedia socjologii*. T. I. Warszawa: Oficyna Naukowa, 1998, s. 69.

inicjatyw w kierunku poprawy efektywności i skuteczności działania, gdyż system awansu wewnątrz organizacji biurokratycznej promuje „wiedzę fachową” w danej dziedzinie, lojalność oraz działanie w zgodzie z przepisami.

Historycznie w sektorze publicznym rozwijał się biurokratyczny model zarządzania, zakładający że jednostki publiczne winny podejmować tylko te działania, które są niezbędne dla prawidłowej, tj. zgodnej z przepisami, realizacji powierzonych im zadań. W podejściu tym administracja publiczna pełni biurokratyczne funkcje związane z realizacją podstawowych zadań wynikających z obowiązujących przepisów prawa. Tym samym jednostki administracji publicznej nie partycypowały w tworzeniu wartości dodanej w gospodarce w tym sensie, że ich możliwości działania wykluczały rzeczywisty wpływ na procesy społeczno-gospodarcze zachodzące w państwie.

W XX wieku w związku z dynamicznym rozwojem gospodarki światowej oraz rosnącymi potrzebami społecznymi zaczęto dostrzegać, iż jednostki administracji publicznej mogą i powinny być włączone w tworzenie wzrostu gospodarczego. Poza swoimi podstawowymi zadaniami, wynikającymi z konieczności zaspokojenia potrzeb administracyjnych, jednostkom publicznym zaczęto przydzielać rozmaite uprawnienia pozwalające na wzrost ich autonomii oraz znaczenia w procesie wzrostu dobrobytu społecznego i gospodarczego. Z biegiem czasu podejście biurokratyczne ulegało stopniowym modyfikacjom i ewolucyjnym zmianom. Coraz częściej do głosu dochodzili zwolennicy reformowania administracji publicznej w kierunku modelu jej większego skupienia na efektywności, sprawności działania i organizacji dbających o skuteczne zaspokojenie potrzeb społeczeństwa. W rezultacie zmian jednostki sektora publicznego zostały włączone w procesy tworzenia warunków dla rozwoju zarówno na poziomie krajowym, jak również regionalnym i lokalnym. Tym samym zaczęto budować rozmaite modele obrazujące procesy zarządzania w jednostkach sektora publicznego, uwzględniające problematykę efektywnego i sprawnego

działania administracji w warunkach pełnej konkurencji rynkowej i zmieniającego się szybko otoczenia. Jednym z prekursorów nowoczesnej nauki o zarządzaniu w jednostkach sektora publicznego był Peter Drucker, który twierdził, że sprawność działania jest podstawowym atrybutem nowoczesnej teorii organizacji i zarządzania zarówno w odniesieniu do sektora prywatnego jak i publicznego¹⁵. Zmieniające się podejście do kwestii modelu zarządzania w sektorze publicznym i próba transpozycji niektórych elementów nauki organizacji i zarządzania w sektorze przedsiębiorstw do sfery zarządzania publicznego zostały przedstawione w jego opracowaniach naukowych.

W ostatnich dziesięcioleciach otoczenie funkcjonowania 'systemu' organizacji publicznych ulega dynamicznym zmianom, do których ciężko przystosować się jest nawet prężnym prywatnym przedsiębiorstwom. Tradycyjne podejście w nauce o zarządzaniu postulowało, aby organizacje i przedsiębiorstwa sprawnie i elastycznie dostosowywały się do zmieniającego się otoczenia rynkowego, demograficznego, kulturowego i politycznego. Szybka globalizacja gospodarki, mająca wyraz w rosnącej dominacji ponadnarodowych przepływów kapitałowych, skutkuje tym, że zmiany w otoczeniu organizacji postępują w ostatnich latach w tempie bardzo dynamicznym, wręcz nieprzewidywalnym. Dzisiejsza stabilna sytuacja rynkowa może okazać się jutro początkiem załamania rynku.

Również zmiany technologiczne już dawno wykroczyły poza ramy oczekiwań ekspertów sprzed 20-25 lat. W 1993 roku analitycy rynku telekomunikacyjnego prognozowali, że w 2000 roku w Polsce z telefonów komórkowych korzystać będzie nie więcej niż 20 tys. osób, tymczasem faktycznie w roku tym zarejestrowano ponad 2 mln abonentów tj. 100 razy więcej niż oczekiwano. Dynamiczne zmiany zachodzą również w zakresie demografii i postaw społecznych. W krajach Europy Zachodniej w ślad za dynamicznie starzejącym się społeczeństwem rośnie rola aktywnej polityki społecznej

¹⁵ Drucker Peter F., Praktyka zarządzania, (ang. The Practise of Management), Wydawnictwo MT Biznes, 2003; s. 34.

prowadzonej na szczeblu regionalnym i lokalnym. Rosnące oczekiwania społeczeństw w krajach rozwijających się, w tym w Polsce, nie korespondują z szybkimi zmianami jakości usług świadczonych przez podmioty publiczne. Zdaniem niektórych ekspertów w sytuacji bardzo szybkich zmian otoczenia organizacji nie wystarczy już proste dostosowywanie się do zachodzących przemian, gdyż organizacja lub przedsiębiorstwo, które skupia się na gonitwie za zachodzącymi dziś zmianami traci możliwość antycypacji zmian, które dopiero nastąpią w przyszłości. W ostatnich latach zaczęto nawet formułować przekonanie, że przewagi konkurencyjne na rynku przedsiębiorstw nie zależą już tylko od szybkości dostosowywania się do otoczenia rynkowego, lecz umiejętności przewidywania zmian, które nastąpią w przyszłości. Niektórzy twierdzą wręcz, że w najbliższych latach przetrwają na rynku tylko te firmy, które będą w stanie same tworzyć zmiany w otoczeniu rynkowym i tym samym unikną olbrzymich kosztów związanych z dostosowaniem ich działalności do oczekiwań interesariuszy i możliwości konkurencji. Zarządzanie zmianą coraz częściej stawiane jest jako jeden z najważniejszych czynników osiągnięcia sukcesu przedsiębiorstwa. Również w zbiorze metod nowoczesnego zarządzania w sektorze publicznym coraz częściej zwraca się uwagę na kwestię przewidywania i szybkiego dostosowania się profilu organizacji publicznych do zmian rynkowych, społeczno-demograficznych, technologicznych i politycznych. Zmiany środowiska ekonomicznego wiążą się z rewolucyjnym rozwojem technik informacyjnych, które wspólnie z rozpowszechnieniem wzorów gospodarki rynkowej, liberalizacją handlu międzynarodowego, rozwojem różnego typu organizacji i porozumień międzynarodowych ukształtowały współczesny model globalizacji. Szybkie zmiany demograficzne oddziałują na długofalową politykę władz publicznych, które zmuszone są uwzględniać w swoich planach konieczność zabezpieczenia socjalnego coraz większej liczby osób starszych, kosztem bieżących inwestycji i konsumpcji. Bardzo szybki wzrost poziomu średniego wykształcenia w społeczeństwach stwarza z kolei dodatkową presję na jakościową

zmianę w zakresie metod sprawowania władzy publicznej, zarówno na poziomie rządu, jak również na szczeblu lokalnym i regionalnym. Odpowiedzią na rosnące wyzwania jest przyjęcie przez władze publiczne wielu nowych rozwiązań zarządczych, przybliżających strukturę i formę sprawowania władzy w sektorze publicznym do zarządzania przedsiębiorstwem na rynku komercyjnym. Zmienia się również funkcja tradycyjnych decydentów-administratorów w sektorze publicznym, którzy coraz częściej próbują przejąć funkcje menedżerów w zakresie nadanych im uprawnień. Menedżerowie starają się wprowadzić do kierowanej przez siebie organizacji publicznej elementy i wzorce znane z przedsiębiorstw sektora komercyjnego. Przejawem nowego podejścia do zarządzania w sektorze publicznym jest m.in. koncentracja na efektach prowadzonej działalności i zaplanowanej polityki, nie zaś na ocenie legalności i sprawności bieżącej działalności administracyjnej. Coraz częściej w jednostkach sektora publicznego dokonywana jest regularna ocena sprawności realizacji usług publicznych (w ślad za postulatami Druckera) obejmująca: stopień realizacji założonych celów, korzystny stosunek wyniku działania do kosztów i zgodność działania z przyjętym systemem wartości. Zmiany w podejściu do kwestii zarządzania w jednostkach sektora publicznego nastąpiły niejako w odpowiedzi na wyzwania stojące przed gospodarkami krajów w okresie intensywnej globalizacji i walki konkurencyjnej. Doceniono jednocześnie rolę sektora publicznego w kształtowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego, zwłaszcza w regionach i na obszarach o zasięgu lokalnym. Wzrost znaczenia podmiotów sektora publicznego zarówno w krajach rozwiniętych, jak i rozwijających się, spowodował, że subdyscyplina nauki o zarządzaniu publicznym stała jedną z głównych osi zainteresowania w ostatniej dekadzie. Główne przesłanki wzrostu znaczenia efektywnego zarządzania w sektorze publicznym, jako istotnego czynnika kształtowania rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomie kraju, regionu i gminy, można wyrazić następująco:

- Globalizacja gospodarki i konkurencji – istotnym czynnikiem wpływającym na zmianę podejścia decydentów do kwestii zarządzania zasobami publicznymi są zmiany w zakresie międzynarodowej polityki ekonomicznej. W ostatniej dekadzie zauważalny był dynamiczny wzrost znaczenia korporacji transnarodowych kosztem spadku znaczenia roli państwa narodowych. O ich rosnącej roli świadczą dane, według których przeciętnie każda korporacja transnarodowa ma filie aż w 40 krajach¹⁶. Takie korporacje jak Vodafone, British Petroleum, General Motors czy Ford współdecydują o kształcie międzynarodowej, globalnej gospodarki. Globalna konkurencja, otwartość gospodarek krajowych oraz tworzenie się jednolitego globalnego rynku towarów i usług powoduje, że często o biznesowych czynnikach lokalizacyjnych decydują warunki lokalne i regionalne, o których współdecydują władze publiczne szczebla rządowego, regionalnego i lokalnego. W krajach o wysokiej podaży dobrze skomunikowanych, dostępnych terenów inwestycyjnych często o przewadze konkurencyjnej przedsiębiorstw decydują czynniki niemierzalne np. w postaci korzystnego klimatu dla rozwoju działalności gospodarczej i łatwości kooperacji z innymi podmiotami. Jakość tych czynników w coraz szerszym zakresie zależy od polityki władz publicznych, które dysponując swoimi zasobami oraz prowadząc odpowiednią politykę gospodarczą mogą współdecydować o możliwości lokalizacji działalności gospodarczej przedsiębiorstw, w tym globalnych korporacji i sieci firm kooperujących. Jednostki administracji publicznej występują już nie tylko jako reprezentanci swojego terytorium w powiecie, regionie, ale również w całym kraju i zagranicą.
- Podmioty publiczne uczestniczą w międzynarodowym obrocie gospodarczym i coraz częściej ich decyzje wpływają na transfery kapitałowe i przemieszczanie się siły

¹⁶ Ciamaga L., Światowa gospodarka rynkowa, PWN, Warszawa 1990 s. 242

roboczej. W globalizującej się gospodarce podmioty publiczne odgrywają aktywną rolę również w odniesieniu do tworzenie korzystnych warunków prawno-instytucjonalnych dla procesu transferu technologii i przepływu wiedzy, przez co mają pośredni wpływ na konkurencyjność przedsiębiorstw zaangażowanych w międzynarodowy obrót gospodarczy.

- Ograniczoność prywatnego kapitału inwestycyjnego. Podmioty publiczne w konkurencyjnej gospodarce muszą „walczyć” o zainteresowanie inwestorów, którzy lokując swój kapitał na danym terytorium zwiększają jego potencjał społeczno-gospodarczy. W ostatnich latach w Polsce tworzy się swoisty rynek podaży i popytu na prywatny kapitał inwestycyjny, na którym rywalizują ze sobą poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Ograniczona podaż inwestycji prywatnych implikuje wzmożoną konkurencję pomiędzy jednostkami terytorialnymi zainteresowanymi alokacją działalności gospodarczej na ich terenie. Rywalizacja przejawia się w wielu aspektach działalności podmiotów publicznych. Oprócz tradycyjnych czynników lokalizacji takich jak dostępność taniej i wykwalifikowanej siły roboczej, dobra komunikacja czy warunki geograficzne, coraz częściej decyzje lokalizacyjne podejmowane są na podstawie innych, bardziej subiektywnych warunków. W dobie rosnącego znaczenia innowacji oraz rozwoju gospodarki opartej na wiedzy kluczowego znaczenia nabierają takie czynniki lokalizacji działalności gospodarczej jak odpowiednie wykształcenie ludności, możliwość transferu wiedzy z istniejących na danym terenie instytucji otoczenia biznesu i nauki oraz innych przedsiębiorstw, nastawienie mieszkańców i organizacji pozarządowych, czynniki kulturowe i wreszcie postawa władz publicznych, zarówno na szczeblu centralnym i regionalnym jak i lokalnym.

- Coraz słabsza rola tradycyjnych czynników lokalizacji działalności produkcyjnej. W nowoczesnej gospodarce opartej na wiedzy najważniejszym czynnikiem wpływającym na alokację kapitału i technologii jest zdolność do absorpcji i akumulacji wiedzy w postaci innowacyjnych technologii. Istotną rolę w kształtowaniu kapitału dla rozwoju działalności gospodarczej wysokiej technologii i innowacji odgrywają władze publiczne, które poprzez realizację własnej polityki społeczno-gospodarczej tworzą warunki dla rozwoju prywatnych inicjatyw i kooperacji, wykorzystujących nowoczesne rozwiązania technologiczne. Władze publiczne rywalizując o przyciągnięcie kapitału prywatnego starają się poprawiać również tradycyjne czynniki lokalizacji: wykorzystując rozmaite instrumenty finansowe, w tym innowacyjne rozwiązania w zakresie finansowania infrastruktury, rozbudowując podstawową infrastrukturę techniczną, współtworząc środowisko sprzyjające przedsiębiorczości i innowacyjności, prowadząc aktywną politykę informacyjną.
- Ograniczoność publicznych środków budżetowych. Coraz większy zakres działalności organizacji publicznych, będący wynikiem rosnących oczekiwań społeczeństwa i pozostałych interesariuszy sektora publicznego, stwarza konieczność poszukiwania innych, pozabudżetowych źródeł finansowania zadań publicznych. Dodatkowo, niestabilność międzynarodowej sytuacji gospodarczej, widoczna podczas załamania rynków finansowych w roku 2008 i 2009, pandemia 2020-2022, wojna w Ukrainie negatywnie oddziałują na dochody jednostek sektora publicznego, które w dużej mierze uzależnione są od koniunktury na rynku prywatnym. W warunkach niestabilności źródeł dochodów budżetowych oraz ich relatywnemu obniżeniu w stosunku do katalogu obligatoryjnych zadań publicznych coraz częściej władze publiczne zmuszone są do stosowania alternatywnych metod finansowania, w tym

głównie przy współdziałaniu kapitału prywatnego w modelach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP).

- Wzrost świadomości społeczeństw w zakresie ich roli w funkcjonowaniu gospodarek, zwłaszcza w procesach rozwoju na poziomie lokalnym, tworzy presję większego otwarcia władz publicznych na partycypację interesariuszy sektora publicznego w planowaniu i realizacji zadań. Z drugiej strony wzrost zainteresowania społeczeństw oraz wszystkich interesariuszy organizacji publicznych, w tym potencjalnych inwestorów prywatnych zainteresowanych prowadzeniem działalności gospodarczej na danym terytorium, wzmacnia presję na przejrzystość w zakresie realizacji i planowania zadań publicznych. Przejrzystość oznacza pełny wgląd interesariuszy organizacji sektora publicznego do procesów wykonywania zadań publicznych. Tworzy to dodatkową presję skutkującą wdrożeniem przez władze publiczne nowoczesnych metod zarządzania, w tym planowania strategicznego i finansowego przy aktywnym udziale interesariuszy organizacji publicznej.
- Zacieśnienie integracji międzynarodowej i regionalnej. W warunkach rosnącego uzależnienia rynków narodowych od sytuacji na rynku globalnym integracja polityczna i ekonomiczna w ramach poszczególnych krajów i regionów staje się główną osią programowania rozwoju społeczno-gospodarczego w skali świata. Władze publiczne na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym muszą uwzględniać we własnej polityce i planowaniu aspekt integracyjny, związany z liberalizacją obrotów gospodarczych pomiędzy grupą krajów lub regionów. Najlepszą ilustracją tego procesu jest integracja na poziomie Unii Europejskiej, która w praktyce zdominowała kierunki zmian społeczno-gospodarczych zaprogramowanych w strategiach rozwoju krajów, regionów i poszczególnych gmin w Polsce. Władze

gminy czy województwa muszą uwzględniać aspekty integracji międzynarodowej we własnej bieżącej i strategicznej polityce.

Biorąc pod uwagę wszystkie powyższe, dynamiczne uwarunkowania funkcjonowania jednostek sektora publicznego, można zauważyć potrzebę zmiany ich podejścia do kwestii zarządzania własnym zasobem majątkowym i ludzkim. Warto przedstawić próbę współczesnych zmian paradygmatów zarządzania parafrazując zestawienie Daft'a¹⁷. Pomimo, że przedstawione paradygmaty dotyczą ogólnego obrazu zarządzania ich interpretację można rozszerzyć na obszar zarządzania w sektorze publicznym.

Tabela 1: Współczesne zmiany paradygmatu zarządzania

Elementy Paradygmatu	Paradygmat Tradycyjny	Paradygmat przełomu XX i XXI wieku
Kultura	Stabilność, efektywność	Zmiany, rozwiązywanie problemów
Technologia	Mechaniczna	Elektroniczna
Zadania	Operacyjnie zdefiniowane	Oparte na idei
Hierarchia	Pionowa służbowa	Pozioma funkcjonalna
Władza / kontrola	Najwyższe kierownictwo	Znacznie rozproszona
Cele kariery zawodowej	Bezpieczeństwo, prestiż, władza	Rozwój indywidualny, mistrzostwo osobiste, standard finansowy

¹⁷ Koźuch B.: *Zarządzanie Publiczne w zarysie*. Fundacja Współczesne Zarządzanie. Białystok, 2003, s.29.

Przywódtwo	Autorytatywne	Partycypacyjne
Zasoby ludzkie	Indywidualne	Wielokulturowe
Wykonanie pracy	Indywidualne	Zespołowe
Rynek	Krajowy, lokalny	Międzynarodowy, globalny
Orientacja	Na zyski	Na interesariuszy
Podstawowe zasoby	Kapitał	Informacja, wiedza, umiejętności
Jakość	Możliwa do realizacji	Najwyższa możliwa

Źródło: Kieżun Witold, O sprawnej administrację publiczną, Ius et Lex, Zeszyty Nr (III) 1/2005, Warszawa

Nowy paradygmat zarządzania wprowadza wiele istotnych zmian praktycznie w każdym elemencie. Z najważniejszych zmian wymienić należy przede wszystkim wprowadzenie orientacji organizacji na interesariuszy. Co prawda w przypadku organizacji sektora publicznego nie może być mowy o podejściu nastawionym na zysk, lecz można uznać że w tradycyjnym modelu element orientacji na interesariuszy praktycznie nie funkcjonował. Orientacja na interesariuszy sama w sobie implikuje wiele innych zmian w organizacjach publicznych, które chcąc poprawić efektywność swojego działania wprowadzają nowoczesne metody zarządzania. W przypadku publicznych jednostek administracji terytorialnej dotyczy to takiego paradygmatu zarządzania, który pozwoli stworzyć z jednej strony warunki wzrostu konkurencyjności terytorium, wzrostu efektywności działania zlokalizowanych w jego

obrębie firm, z drugiej, zwiększy dobrobyt i zadowolenie lokalnych społeczności. Jednostka terytorialna zarządzając określonym zasobem finansowym, rzeczowym i organizacyjnym wpływa pośrednio i bezpośrednio na poziom dobrobytu mieszkańców. Gdy kończy się etap wypełniania przez nią ustawowych obowiązków administratora, zaczyna się etap funkcjonowania jednostki terytorialnej jako aktywnego i zarządczego dysponenta zasobów publicznych. Od efektywnej alokacji tychże zasobów w dużej mierze zależy poziom ogólnie rozumianego rozwoju lokalnego. Niewłaściwe i nieprzemyślane działanie władz publicznych, brak koncepcji długoletniego rozwoju, przewaga podejścia biurokratycznego może negatywnie odbić się na podstawowych aspektach życia społeczno-gospodarczego terytorium.

3. Nowoczesne modele zarządzania w sektorze publicznym

3.1 Nowe zarządzanie publiczne (New Public Management)

3.1.1 Nowe zarządzanie publiczne – nowy nurt w zarządzaniu

Nowy paradygmat zarządzania w sektorze publicznym spowodował, że subdyscyplina nauki o zarządzaniu publicznym wzbogacona została o wiele nieznanych dotąd elementów, które dotychczas przypisywane były raczej zarządzaniu w sektorze komercyjnym. Nowe zarządzanie publiczne to zbiór nowych technik zarządzania w sektorze publicznym, będący bezpośrednią emanacją zmiany paradygmatu zarządzania publicznego z przełomu XX i XXI wieku. Rozwój idei nowego zarządzania publicznego (*ang. New Public Management - NPM*) stał się odpowiedzią na zmieniającą się rolę władz publicznych w kierowaniu i organizowaniu życia społeczno-gospodarczego oraz rosnące wymagania społeczeństw względem rządzących kadr administracji państwowej i samorządowej. Pojęcie NPM pozwoliło wykształcić w subdyscyplinie zarządzania publicznego zupełnie nowe podejście do zarządzania, będące w opozycji do tradycyjnego biurokratycznego nurtu. Organizacja w weberowskiej biurokracji skupiona na wykonywaniu procedur daje społeczeństwu sygnał, że „liczymy się tylko my”¹⁸. Główną osią zmian związanych z NPM było przekształcenie podejścia władz zarządzających majątkiem publicznym polegające na skupieniu się na kwestii zwiększenia efektywności, wydajności i poprawy jakości świadczenia usług przy jednoczesnym wzroście odpowiedzialności decydentów za podejmowane przez nich działania¹⁹. Z jednej strony nowe zarządzanie publiczne zauważa potrzebę dostosowywania się organizacji publicznych do

¹⁸ Rząd przyszłości, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju ODCE, Urząd Służby Cywilnej, Warszawa 2000, s. 34

¹⁹ Hughes, O., *Public Management and Administration*, wydanie trzecie, Londyn: Palgrave Macmillan, 2003, s.37

szybko zmieniającego się otoczenia zewnętrznego oraz konieczność gruntownej reorganizacji struktur wewnętrznych. Warunki zewnętrzne, które wpływają na wykształcenie nowych metod zarządzania publicznego w ramach NPM to przede wszystkim rosnąca konkurencja, decentralizacja, liberalizacja w zakresie wykonywania usług publicznych, zwiększenie się oczekiwań społecznych, niestabilność systemu finansów publicznych. Z drugiej strony nurt NPM wprowadza rewolucyjne zmiany w zakresie struktur wewnętrznych organizacji publicznych. Nowe zarządzanie publiczne proponuje zupełnie nowe rozwiązania w zakresie oceny efektywności funkcjonowania sektora publicznego poprzez ukierunkowanie władz i decydentów na końcowe rezultaty ich działalności. Stoi to w opozycji do tradycyjnie pojmowanej roli decydentów sektora publicznego, która ograniczać się powinna do udziału i kontroli w procesie biurokratycznym ukierunkowanym na wypełnienie założonych procedur administracyjnych. Zwolennicy NPM postulują odejście od biurokratycznych metod rządzenia opartego na dostarczaniu gwarantowanych ustawowo dla mieszkańców usług publicznych i pójścia w kierunku większego wykorzystania możliwości współpracy z sektorem prywatnym oraz organizacjami pozarządowymi (NGO`s). Organizacja świadczenia usług publicznych przy współpracy z innymi podmiotami w modelu NPM jest alternatywą dla tradycyjnego modelu realizacji zadań sektora publicznego. NPM zakłada, że sektor publiczny powinien przejść ewolucyjny proces zmniejszenia biurokracji kosztem budowy nowego systemu zarządzania ukierunkowanego na zaspokojenie potrzeb społeczeństwa i nastawionego na osiągnięcie wysokich rezultatów ekonomicznych.

Główne założenia NPM można podsumować jako następujące postulaty: zorientowanie na wyniki a nie procesy, zmniejszenie biurokracji, liberalizacja procedur administracyjnych, większe znaczenie współpracy z sektorem prywatnym i pozarządowym, urynkowienie poprzez świadczenie usług w drodze kontraktowania i outsourcingu, zastosowanie idei partnerstw publiczno-prywatnych, wzrost kompetencji urzędników i

dostosowywanie decyzji do aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej oraz otoczenia rynkowego funkcjonowania organizacji publicznej, skupienie się władz publicznych na tworzeniu sprzyjających warunków dla rozwoju prywatnej przedsiębiorczości, wieloletnie programowanie rozwoju organizacji i jej otoczenia oraz wskaźnikowa ocena stopnia realizacji celów poprzez spektrum wspomnianej już zasady 3E (*economy, efficiency, effectiveness*), spłaszczenie struktur organizacyjnych, wprowadzenie zewnętrznego audytu, nadzoru i ewaluacji działań. Zwolennicy nurtu NPM postulują zmianę podejścia władz publicznych do kwestii świadczenia usług, twierdząc że znacznie efektywniejsze jest ich kontraktowanie poprzez zlecenie zewnętrznym, wyspecjalizowanym firmom. Jednym z głównych założeń NPM jest również zwiększenie wpływu interesariuszy organizacji publicznych, w tym głównie społeczeństwa oraz przedsiębiorców, na decyzje podejmowane przez władze publiczne. Zwiększenie partycypacji interesariuszy organizacji publicznych w programowaniu rozwoju oraz rozwiązywaniu bieżących i przyszłych problemów jest jednym z fundamentów tzw. zarządzania strategicznego w sektorze publicznym. Innym aspektem związanym z zastosowaniem NPM w sektorze publicznym jest ukierunkowanie na wykorzystanie innowacyjnych technologii zarządczych i komunikacyjnych, w tym głównie z zakresu technik komunikacji (ICT) oraz tzw. e-government. Pracownicy organizacji publicznych, w ujęciu NPM, powinni być rozliczani za osiągnięte wyniki, a podejmowane przez nich decyzje powinny korzystnie oddziaływać na interesariuszy organizacji publicznej i maksymalizować ich korzyści przy minimalizacji nakładów rzeczowych i finansowych po stronie publicznej²⁰.

Nowe zarządzanie publiczne jest również pojęciem używanym do opisanie kultury zarządzania, która podkreśla centralną rolę obywatela lub klienta, jak i odpowiedzialność za wyniki. Podkreśla problematykę strukturalnych i organizacyjnych wyborów, które promują

²⁰ Hughes, O., 2003, *Public Management and Administration*, 3rd edn, London: Palgrave Macmillan, s.45.

zdecentralizowaną kontrolę poprzez szeroki wybór alternatywnych mechanizmów świadczenia usług, w tym quasi-rynki z publicznymi i prywatnymi dostawcami usług, które stoją w opozycji względem realizacji zadań przez władze publiczne i jej jednostki. Często założenia nowego zarządzania publicznego utożsamiane są z zasadą, że władze publiczne powinny zaprzestać wykonywania części zadań publicznych, gdyż ich realizacja może być tańsza i bardziej efektywna dzięki zaangażowaniu wyspecjalizowanych podmiotów sektora prywatnego. Zwolennicy NPM twierdzą, że niemal zawsze realizacja zadań publicznych przez podmioty prywatne będzie korzystniejsza, gdyż posiadają one odpowiednie, dobrze zmotywowane zasoby ludzkie, wyższą kulturę organizacyjną i stosują nowoczesne metody zarządcze.

Pierwotnie NPM identyfikowany był jako środek poprawy efektywności i kontroli realizacji zadań publicznych. Źródła NPM sięgają do krajów demokracji parlamentarnej charakteryzujących się silną władzą wykonawczą, scentralizowanym zarządzaniem w sektorze publicznym i stosunkowo niewielkim poziomem skomplikowania regulacji prawnych. Jednym z obszarów reformy, który dobrze ilustruje wiele z zasad NPM jest tworzenie półautonomicznych agencji świadczących usługi publiczne²¹. Argumentem NPM przemawiającym za tworzeniem takich agencji jest fakt, że dostawcy usług publicznych powinni koncentrować się na efektywnej produkcji usług i wyrobów wysokiej jakości. Dyskusja na temat utworzenia "agencji wykonawczych" w Wielkiej Brytanii i podobnych rozwiązań w Australii, Kanadzie, Francji, Islandii, Nowej Zelandii, Norwegii została zdominowana odniesieniami do jasnych, dobrze zdefiniowanych celów, które pozwalają dostawcom prywatnym skoncentrować się na swojej podstawowej działalności. Władze publiczne, które zlecają na zewnątrz wykonywanie określonych usług na rzecz obywateli, mogą bardziej skoncentrować się na budowie własnej polityki społeczno-gospodarczej i wizji

²¹ Aucoin, P. "Operational Agencies: From Half-Hearted Efforts to Full-Fledged Government Reform." Choices: Institute for Research on Public Policy, 1996, s. 21.

długookresowej, gdyż zdjęto z nich obowiązek bieżącego wykonywania określonych zadań. Władze nakreślając średnio i długookresową wizję rozwoju skupiają się na tworzeniu dogodnych warunków dla rozwoju, w tym realizacji usług publicznych. Będąc zleceniodawcą wielu rozmaitych zadań publicznych tworzą swoiste konkurencyjne rynki, na których rywalizują ze sobą firm prywatne dysponujące zasobami niezbędnymi do świadczenia usług publicznych.

Pod koniec lat 80-tych i na początku lat 90-tych NPM został przedstawiony jako "zarządzanie publiczne na wszystkie pory roku"²² oraz „jedyne słuszne sposoby rządzenia”²³. Nowe zarządzanie publiczne stanowi w pewnym sensie przełom, gdyż dostarcza wiele niepodważalnych argumentów mających wpływ na obraz współczesnej nauki o zarządzaniu w sektorze publicznym. Jak mawiali Osborne i Gaebler: „mieliśmy szczęście badać administrację publiczną w chwili, gdy prawda została ujawniona”²⁴.

D.F. Kettl stwierdza²⁵, że NPM ma za przedmiot sześć podstawowych kwestii. Po pierwsze, efektywność czy wydajność (productivity): NPM stara się wskazać, jak rząd może zrobić więcej za mniej (*more with less*), czyli jak może utrzymać czy nawet poszerzyć zakres usług publicznych, inwestując mniej zasobów. Po drugie, urynkowanie (*marketization*): NPM zakłada korzystanie przez rząd z mechanizmów rynkowych w celu zwalczenia patologii tradycyjnej biurokracji. Po trzecie, orientacja na usługi (*service orientation*): do najważniejszych celów NPM należy lepsze powiązanie rządu i obywateli oraz poprawa zadowolenia obywateli-klientów z usług publicznych. Po czwarte, decentralizacja

²² Hood, C. "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration*, 69(Spring), 1991, s. 80.

²³ Gendron, Y., D. J. Cooper. "In the Name of Accountability: State Auditing in the Province of Alberta and New Public Management.", City University of New York, 1999, New York, s.34.

²⁴ Osborne, Gaebler „Rządzić inaczej” Media Rodzina, Poznań 1994 r., s. 27.

²⁵ D.F. Kettl, *The Global Public Management Revolution. A Report on the Transformation of Governance*, The Brookings Institution, Washington 2000, s. 34-41

(*decentralization*): nie chodzi tutaj jedynie o czasami bezrefleksyjną delegację uprawnień decyzyjnych na niższe szczeble w politycznej czy biurokratycznej hierarchii, ale także o świadomy wysiłek na rzecz usytuowania podmiotów podejmujących decyzje jak najbliżej tych, których te decyzje dotyczą. NPM zakłada, że rząd musi być bliżej obywateli i aby lepiej rozumiał ich oczekiwania i preferencje. Po piąte, polityka (*policy*): NPM dąży do zwiększenia rządowych możliwości kształtowania i realizacji programów społecznych (*public policy*). Wreszcie po szóste, odpowiedzialność (*accountability*): NPM chce spowodować, aby rząd dotrzymywał swoich obietnic. Zdaniem tego autora, NPM ma za swój główny przedmiot *governance*, jako że stara się odpowiedzieć na takie pytania jak: Co stanowi misję i jakie zadania należą do rządu? Jak najlepiej może je zrealizować? Jakimi możliwościami i zasobami powinien w tym celu dysponować? Stwierdza przy tym, że pojęcie *good governance* (czyli *sorting out of mission, role, capacity, and relationships*), nie będąc warunkiem wystarczającym, jest warunkiem koniecznym poprawy gospodarczej koniunktury i społecznej stabilizacji²⁶.

Warto zauważyć, że pomimo wielości nurtów i odmian NPM większość z nich można zaliczyć do jednego z dwóch modeli²⁷. Pierwszy z nich to zapoczątkowany w Nowej Zelandii pod koniec lat siedemdziesiątych XX w. model westminsterski (*Westminster model*)²⁸, który szybko znalazł naśladowców w innych parlamentarnych demokracjach, w szczególności w Australii, Kanadzie i – przede wszystkim – Wielkiej Brytanii. Drugi to model nowego rządu (*reinventing government model* – głównie w wyniku prac Osborna i Gaeblera), który pojawił się później i jest właściwy Stanom Zjednoczonym. Obydwa modele wyrastają z jednej podstawowej filozofii (obydwa odnoszą się do wskazanych powyżej sześciu kwestii),

²⁶ Supernat J., *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzania*, Instytut Nauk Administracyjnych, Uniwersytet Wrocławski, s.3.

²⁷ Supernat J., op. cit., s.4.

²⁸ Swora M., *Państwo kontraktujące. Reforma sektora państwowego w Nowej Zelandii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, z. 4, s. 149 i n.

ale jednocześnie każdy z nich ma właściwą sobie specyfikę, której źródłem są historyczne, instytucjonalne i polityczne różnice pomiędzy demokracją westminsterską (*Westminster-style democracy*) oraz federalnym systemem Stanów Zjednoczonych. Na przykład Nowa Zelandia i Wielka Brytania mają silny scentralizowany rząd, który w latach siedemdziesiątych bezpośrednio kontrolował kluczowe części gospodarki, w tym transport i telekomunikację. Stąd dla modelu westminsterskiego charakterystyczna jest rozległa prywatyzacja kontrolowanych przez państwo sektorów, podział rządowej domeny na funkcjonalne jednostki i delegowanie uprawnień decyzyjnych podmiotom w obrębie tych funkcjonalnych obszarów. Z kolei w Stanach Zjednoczonych, które nigdy nie przejawiały entuzjazmu dla nacjonalizacji dużych sektorów swojej gospodarki, prywatyzacja siłą rzeczy nie może być znaczna. A ponieważ kompetencje w większości dziedzin politycznych są rozdzielone między władze federalną, stanowe i lokalne, nota bene o różnych politycznych motywacjach, nie ma w Stanach Zjednoczonych jednego wystarczająco mocnego podmiotu zdolnego do wymuszenia funkcjonalnej reorganizacji na skalę właściwą modelowi westminsterskiemu²⁹.

3.1.2 Zarządzanie przedsiębiorcze jako fundament NPM i praktyczna metoda sprawowania władzy i kierowania rozwojem sektora publicznego

Pomimo iż nowe zarządzanie publiczne w swojej definicji wprowadza wiele nowych propozycji w zakresie zmian w sposobie rządzenia w sektorze publicznym nie może być rozpatrywane jako zupełnie odrębny, w pełni ukształtowany i dojrzały zbiór zasad stanowiący trzon nowego paradygmatu zarządzania publicznego. Jedną z pierwszych spójnych koncepcji w zakresie zmian paradygmatu rządzenia sprawami publicznymi oraz przekształcenia roli

²⁹ Supernat J., op. cit., s.3.

decydentów przedstawili amerykańscy badacze David Osborne i Ted Gaebler. W swojej sztandarowej książce³⁰ ujmują oni problematykę jakości i skuteczności zarządzania w sektorze publicznym na tle dynamicznie zmieniającego się otoczenia społeczno-gospodarczego, wyzwań globalizacji i rosnących oczekiwań społeczeństwa. Osborne i Gaebler definiują 10 „złotych reguł” tzw. przedsiębiorczego podejścia do zarządzania w sektorze publicznym. Należy zwrócić uwagę na jeden istotny fakt, który powoduje, że wnioski i postulaty Osborna i Gaeblera mają znacznie większą użyteczność dla rozwoju paradygmatu zarządzania publicznego w porównaniu z tradycyjnie pojmowanym nurtem nowego zarządzania publicznego. Ich twierdzenia potwierdzone są bowiem wieloletnią praktyką funkcjonowania organizacji publicznych w Stanach Zjednoczonych oraz faktycznymi wynikami, które potwierdzają, iż umiejętne, przedsiębiorcze podejście do zarządzania zasobami publicznymi może przynieść bardzo pozytywne efekty. Stoi to niejako w opozycji do dotychczasowych doświadczeń naukowych, według których najpierw budowany jest teoretyczny model wskazujący kierunki zmian, a dopiero potem, po etapie wdrożeniowym, oceniane są jego efekty. Przykład nowego zarządzania publicznego wskazuje, iż podstawy teoretyczne, pomimo obiecujących założeń, nie do końca sprawdziły się w praktyce. Są to dość nieoczekiwane konstatacje, gdyż uwzględniając wielkie nadzieje wielu naukowców i praktyków względem NPM można było oczekiwać gwarantowanego sukcesu nowego zarządzania publicznego. Wydaje się, że nowoczesne nurty zarządzania w sektorze publicznym będą kierować swoją uwagę w znacznie większym stopniu na praktykę zarządzania i to właśnie z niej czerpać nowe instrumenty zarządzania, które być może utworzą pewien spójny nurt działania. Takie podejście godzi w dotychczasową hierarchię, według której to fundament teoretyczny stanowił o możliwościach realizacji działań w praktyce. Dziś wydaje się, że wskutek wielowymiarowych problemów występujących w

³⁰ Osborne, Gaebler „Rządzić inaczej” Media Rodzina, Poznań 1994 r., s. 43

obszarze zarządzania publicznego i braku możliwości określenia „wzorca” skutecznego, efektywnego i społecznie pożądanego modelu zarządzania publicznego, który miałby uniwersalne zastosowanie w sektorze publicznym, nowych nurtów zarządzania należy poszukiwać w praktyce. Innymi słowy, wskutek zróżnicowanej struktury sektora publicznego, zarówno w ujęciu terytorialnym, jak również kompetencyjno-strukturalnym oraz różnorodności uwarunkowań prawno-organizacyjnych i historyczno-kulturowych, a także niepewności co do stabilności otoczenia jednostek sektora publicznego, niezwykle trudnym zadaniem wydaje się być stworzenie pewnego uniwersalnego modelu teoretycznego, zawierającego zbiór skutecznych metod zarządzania, tj. mających zastosowanie w przeważającej większości obszarów działania jednostek sektora publicznego.

Ostatnie lata wskazują, że wiele organizacji sektora publicznego, które osiągnęły widoczny sukces w zakresie swojej działalności korzysta z doświadczeń innych podmiotów, ucząc się na ich błędach i sukcesach i na tej podstawie wyciągając odpowiednie dla siebie wnioski. Również samo pojęcie kryteriów sprawnego zarządzania publicznego uległo w ostatnim czasie pewnej ewolucji. Proste miary oceny działania poprzez wyniki sugerowane przez NPM stopniowo zastępowane są bardziej integralnym, procesowym, subiektywnym podejściem zorientowanym całkowicie na interesariuszy organizacji, uwzględniającym nie tylko uwarunkowania organizacyjne, prawne i finansowe, lecz również kulturowe i polityczne. W dalszej części rozważań jako ilustrację podejścia procesowego do problematyki zarządzania przedstawiona zostanie koncepcja public governance.

Nowe podejście do zarządzania publicznego wymaga również umiejętności antycypowania zmian w zakresie potrzeb interesariuszy organizacji publicznej oraz wszechstronnych warunków jej funkcjonowania. Analogicznie zatem jak w sektorze komercyjnym, w którym w ostatnich latach zaczyna dominować zasada, że na rynku wygrywają ci, którzy potrafią przewidywać zmiany. Rewolucyjne zmiany w świecie

zarządzania firmami wskazują, że w najbliższym czasie również w sektorze publicznym mogą pojawić się nowe, być może rewolucyjne propozycje. Dotychczasowe doświadczenia wskazują jednak, że bardziej skuteczne w sektorze publicznym są zmiany zachodzące w sposób ewolucyjny, które bardziej uwzględniają wrażliwość społeczną tego obszaru działania oraz eksponują odpowiedzialność decydentów względem interesariuszy, co jest główną osią różniącą możliwości zastosowania nowoczesnych metod zarządczych pochodzących wprost ze sfery komercyjnej.

Pojęcie przedsiębiorczości na ogół kojarzy się wyłącznie z sektorem przedsiębiorstw i osiąganiem zysków. Jednak określenie „przedsiębiorca” ma o wiele szersze znaczenie. Jak mawiał francuski ekonomista J.B Say *„Przedsiębiorca przemieszcza zasoby gospodarcze z dziedzin o mniejszej produktywności do dziedzin o większej produktywności, przynosząc większy zysk³¹”*. Tym samym możemy wyobrazić sobie, że swoistym rodzajem przedsiębiorcy jest również wójt lub burmistrz, który władając zasobem publicznym (finansowym, rzeczowym, organizacyjnym i kulturowo-środowiskowym danego terytorium) może powodować, że będzie on alokowany w taki sposób, aby zwiększyć „produktywność społeczną” (czyli korzyści ekonomiczne dla społeczeństwa i jego otoczenia). Zyskiem w tej sytuacji nie jest wymierny przepływ finansowy, lecz zaspokojenie podstawowych i wyższego rzędu potrzeb społecznych oraz wpływ na długookresowe kształtowanie się dobrobytu mieszkańców danego terytorium oraz wszystkich interesariuszy jednostki publicznej.

Władze przedsiębiorcze wzbudzają chęć konkurencji między podmiotami świadczącymi usługi, przekazują swoje uprawnienia obywatelom, odbierają prawo kontroli biurokracji i dają je społeczności. Oceniają sprawność i jakość działania swoich agend, koncentrują się nie na ich pracy, lecz na ich wynikach. Kierują się nie przepisami i regulaminami, ale swoją misją. Traktują obywateli korzystających z ich usług jako klientów i

³¹ Drucker P., *Innovation and Entrepreneurship: Practice and Principles*, Nowy Jork, 1985, s.21.

dają im swobodę wyboru szkół programów kształcenia czy też warunków mieszkaniowych. Władze takie zapobiegają występowaniu problemów, zamiast szukać środków zaradczych, kiedy problemy już się wyłonią. Wkładają energię w zdobywanie pieniędzy, a nie w ich wydawanie. Decentralizują uprawnienia, dopuszczając obywateli do współdziałania w zarządzaniu. Nad mechanizmami biurokratyczne przedkładają mechanizmy rynkowe. Nie koncentrują się przy tym tylko na świadczeniu usług dla społeczeństwa, ale na aktywizowaniu współpracy wszystkich sektorów – publicznego, prywatnego i społecznego – w rozwiązywaniu potrzeb społecznych mieszkańców. Powyższe cechy władzy przedsiębiorczej są w pełni komplementarne do postrzegania roli decydentów w nowym zarządzaniu publicznym. W tym sensie możemy założyć, że władze przedsiębiorcze scharakteryzowane przez Osborna i Gaeblera w praktyce kierują się motywacją w kierunku „urynkowienia” sfery świadczenia usług publicznych, co odpowiada postulatowi NPM.

David Osborne i Ted Gaebler przedstawiają dziesięć reguł, którymi kierować się powinna współczesna władza publiczna, gdyż, ich zdaniem, bez tego nie jest ona w stanie skutecznie rozwiązywać problemów społeczeństwa³²:

- 1) Władze aktywizujące – to znaczy takie, które „sterują”, a nie „wiosłują”.
- 2) Władze w rękach społeczności. Uwłaszczenie obywateli zamiast obsługiwanie.
- 3) Władze konkurencyjne. Wprowadzenie zasady konkurencji do systemu świadczenia usług
- 4) Władze kierujące się poczuciem misji. Przekształcanie organizacji kierujących się przepisami.
- 5) Władze zorientowane na wyniki. Finansowanie rezultatów zamiast starań.
- 6) Władze kierujące się interesem klienta. Zaspokajanie potrzeb klienta zamiast biurokracji.

³² Osborne D., Gaebler T., Rządzić inaczej – Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną, Media Rodzina, Poznań 2004, s. 16.

- 7) Władze przedsiębiorcze. Działanie według zasady „raczej zarabiać, niż wydawać”.
- 8) Władze przewidujące. Zapobieganie zamiast leczenia.
- 9) Władze zdecentralizowane. Od struktury hierarchicznej do współdziałania i pracy zespołowej.
- 10) Władze nastawione prorynkowo. Wymuszanie zmian poprzez rynek.

Tradycyjnie pokutuje przekonanie, że są tylko dwa sposoby wyjścia z kryzysów instytucjonalnych – albo poprzez podniesienie podatków albo poprzez obcięcie wydatków. Tymczasem, jak powiadają Osborne i Gaebler, istnieje trzecia, lepsza droga. Obranie tej drogi wcale nie musi oznaczać konieczności pogorszenia jakości usług publicznych oraz obniżenia jakości infrastruktury technicznej i społecznej. Zastosowanie 10 reguł, o których mówią Osborne i Gaebler, pozwala władzy publicznej na pójście trzecią, ich zdaniem, bardziej skuteczną i racjonalną drogą zarządzania w sektorze publicznym. Należy spojrzeć na ich postulaty przez pryzmat naszej, polskiej rzeczywistości. Teza Osborna i Gaeblera sprowadza się do stwierdzenia, że „aby ograniczyć marnotrawstwo” w sektorze publicznym należy przekształcić instytucje biurokratyczne w instytucje przedsiębiorcze, które nie zawahają się przed odrzuceniem nikomu niepotrzebnych pomysłów.

Zwracają oni uwagę, że administracja w swojej naturze jest bierna, niechętna zmianom, zamknięta na rosnące potrzeby społeczeństwa i nie umie sprostać nowym wyzwaniom. Społeczeństwo uważa, że najlepszą receptą na zwalczenie biernej i skostniałej postawy administracji rządowej i samorządowej jest prywatyzacja. Faktycznie, w wielu przypadkach, głównie dotyczących złożonych operacji gospodarczych typu prywatyzacji spółek Skarbu Państwa, jest to najlepsza droga do sukcesu. Jednak w normalnej przestrzeni życiowej, na styku potrzeb obywateli i usług świadczonych przez podmioty publiczne, taka prywatyzacja wymaga głębszego zastanowienia. Prywatyzacja nie musi być najlepszą drogą wyjścia z sytuacji problemowej o ile władza publiczna ma świadomość że nie zrobiła

wszystkiego co mogła w zakresie poprawy jakości zarządzania zasobem publicznym. Jeśli zatem istnieje droga, którą można było obrać, a nie jest to prywatyzacja, to tą drogą jest wprowadzenie do kwestii usług świadczonych na rzecz obywateli kryterium organizacyjnej, ekonomicznej i finansowej racjonalności. To znaczy takiego działania w rozporządzaniu zasobami publicznymi, które spowoduje że zasób pozostając w rękach publicznych będzie zarządzany w sposób maksymalnie efektywny, zbliżony do modelu zarządzania w sektorze komercyjnym. Nie ważne jest przy tym kto tym zasobem zarządza operacyjnie, lecz istotny jest efekt końcowy takiego zarządzania. Tym efektem jest zadowolenie i dobrobyt społeczności, mierzony jednak w prognozie długoletniej, wykraczającej poza doraźne, jednoroczne, zaspokojenie potrzeb społeczeństwa. W sytuacji gdy podmioty publiczne nie są w stanie zapewnić takiej jakości usług jak mogłyby to zrobić podmioty prywatne, świadczące te usługi na zlecenie, to wówczas jeśli koszt zakupu takich świadczeń przez podmioty publiczne nie przekracza kosztu świadczenia tych usług należy te usługi zlecić „na zewnątrz”. Oczywiście wiele ze sfer tzw. użyteczności publicznej jest zdecydowanie nieatrakcyjnych dla potencjalnych podmiotów prywatnych, np. usługi wodno-kanalizacyjne (są już jednak w Polsce przykłady przejęcia usług wod-kan w całości przez podmioty prywatne, działające na zlecenie gmin), dlatego nie mogąc scedować operacyjnej odpowiedzialności za zaspokojenie podstawowych potrzeb obywateli władza publiczna powinna reformować swoje struktury tak, aby mogła elastycznie dostosowywać się do ich potrzeb, zachowując przy tym wysoką jakość świadczonych usług i niskie koszty ich wytworzenia. Temu właśnie służyć ma przedsiębiorcze podejście do zarządzania w sektorze publicznym.

3.1.3 Nowe zarządzanie publiczne w międzynarodowej praktyce zarządzania

W wielu krajach przeprowadzane są reformy, które czerpią bardzo wiele ze źródeł NPM, w tym reformy w sektorze wodno-kanalizacyjnym i ochrony zdrowia³³, lecz w dalszym ciągu dominującym modelem zarządzania jest model wykonywania zadań publicznym przez zintegrowane pionowo biurokratyczne jednostki publiczne, niemalże odpowiadające wyobrażeniom samego Maxa Webera. Największym problemem w ocenie nurtu NPM nie jest fakt, że znalazł on stosunkowo niewielkie zastosowanie w wielu krajach rozwijających się, lecz trudność w oszacowaniu jego wpływu na rozwój społeczny i gospodarczy poszczególnych krajów. Najbardziej kompleksowe omówienie reform związanych z wykorzystaniem NPM znaleźć można w opracowaniu Batleya³⁴. Podsumowując wnioski z 5-letniego okresu badania "zmieniającej się roli rządu w regulacji gospodarki" w Azji Południowej, Afryki Subsaharyjskiej i Ameryki Południowej, Batley twierdzi, że skutki reform NPM są mieszane i niejednoznaczne. Mają wyraźny związek z poprawą wydajności i efektywności gospodarowania, lecz ich wpływ na finanse publiczne i wydatki sektora publicznego jest różny w zależności od stopnia zaangażowania decydentów w wykorzystaniu zasad NPM. Batley zauważył, że **koszty realizacji radykalnych reform w kierunku tworzenia autonomicznych agencji świadczenia usług są na ogół wyższe, niż przyrosty efektywności**. Zlecenie na zewnątrz realizacji usług publicznych do wielu agencji prywatnych

³³ Minogue, M., "Changing the State: Concepts and Practice in the Reform of the Public Sector." In C. Polidano, M. Minogue and D. Hulme, eds., *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*. Cheltenham, UK, 1998, s.112.

³⁴ Batley, R. *The Role of Government in Adjusting Economies: An Overview of Findings*, International Development Department, University of Birmingham, Birmingham, 1999, Alabama, s. 89.

może się okazać droższe, gdyż powoduje powielanie wielu kosztów stałych, dotychczas skumulowanych w jednej scentralizowanej agencji publicznej. Innym ograniczeniem, na które zwrócił uwagę, jest fakt, że w drodze do osiągnięcia przewagi konkurencyjnej przez agencję rywalizujące o dostęp do świadczenia usług publicznych dochodzi do podziału wielu aspektów ryzyka działalności operacyjnej. Rywalizujące ze sobą agencje nie są skłonne do wzajemnej współpracy na rzecz realizacji usług publicznych, co zmniejsza ogólny potencjał całego systemu. Nie osiągnięty jest bowiem efekt synergii, łączący wysiłki i doświadczenia wielu podmiotów świadczących usługi publiczne. W tradycyjnym modelu tego typu sytuacja nie może wystąpić, lub występuje w ograniczonym zakresie, gdyż agencje publiczne są prawnie zobowiązane do wzajemnej wymiany informacji i doświadczeń na temat prowadzonej działalności. Inną kwestią, na którą zwrócił uwagę Batley, jest problem spadku odpowiedzialności w sytuacji, gdyż następuje oddzielenie funkcji zamawiającego i wykonującego usługi publiczne.

Problematyką autonomizacji świadczenia usług publicznych w modelu NPM stała się jedną z głównych osi badawczych w ostatnich 2 dekadach XXI w. Wielu badaczy zwraca uwagę, iż pomimo licznych prób pełnej autonomizacji rynku usług publicznych nie udało się w żadnym kraju osiągnąć pełnego sukcesu. Przypadki szerokiego zastosowania modelu tworzenia rozległej sieci agencji na rynku usług publicznych opisane zostały w opracowaniu Mukherjee i Wilkinsa³⁵. Autorzy ci zwracają uwagę, że wiele problemów związanych z tworzeniem się agencji wystąpiło w krajach Europy Środkowo-Wschodniej i w krajach byłej Wspólnoty Niepodległych Państw. Okazało się, że cedowanie części odpowiedzialności publicznej na rozmaite agencje, będące pod zarządem prywatnym, często wywoływało skutki odwrotne w stosunku do zamierzeń. W krajach o niższej kulturze demokratycznej dochodzi często do rozwoju patologii związanych z niejasnymi procedurami przyznawania kontraktów

³⁵ Mukherjee, R. and J. K. Wilkins, "Unbundling Bureaucracy through Agency Creation." Adjudicated paper presented at the IPAC National Conference, August 30, New Brunswick, 1999, Canada, s. 39.

na realizację usług publicznych. Wykorzystywanie mechanizmu autonomii świadczenia usług publicznych jako próby ucieczki przed odpowiedzialnością zarządzania, a nie jako instrumentu poprawy efektywności gospodarowania w sektorze publicznym charakteryzuje zwłaszcza kraje afrykańskie³⁶. W krajach afrykańskich, azjatyckich i latynoamerykańskich próba realizacji założeń NPM natrafiła na wiele nie przewidzianych wcześniej problemów³⁷. Innym przykładem nieudanej próby zastosowania NPM jest sfera ochrony zdrowia, gdzie reformy polegającej na wprowadzenia częściowej konkurencji w dostawie usług dla pacjentów skończyły się wzrostem cen i spadkiem ich jakości³⁸.

Trudno nie zgodzić się z wnioskiem Polidano³⁹, że dowody korzystnego wpływu NPM na gospodarkę są "całkowicie niejednoznaczne i trudne do oszacowania". Istnieją trzy prawdopodobne wyjaśnienia, dlaczego NPM okazał się być mniej efektywny niż początkowo zakładano, zwłaszcza w krajach słabiej rozwiniętych. Po pierwsze, wielu dostawców pozostawało w sektorze publicznym, obok swoich nabywców, a ponieważ w konsekwencji jest mało lub nie ma szans na interwencję sądowego rozstrzygnięcia sporów, wiele umów na świadczenie usług jest z natury „kruchych” i wymaga stałej kontroli ze strony władz publicznych, co generuje wysokie koszty. Kraje słabiej rozwinięte nie mogą pozwolić sobie na pełną i stałą kontrolę realizacji usług publicznych, gdyż z jednej strony brakuje im środków finansowych, z drugiej nie mają rozwiniętych instytucjonalnych i prawnych ram nadzoru nad wykonawstwem powierzonych na zewnątrz zadań publicznych. Po drugie, tradycyjne zasady panujące w sektorze publicznym, w tym etos służby publicznej, pozostają

³⁶ Ives, D. "Issues Concerning the Use of 'Agencies' in the Public Sector." Presentation at the seminar "Reform of Public Administration," Riga, Latvia, 1998, s. 14.

³⁷ Nickel, J. L. "Institutional Reform of Public Research Organizations: Autonomy, Legal Status and Governance." Working paper prepared for Rural Week, March, World Bank, Washington, D.C, 1998, s. 11.

³⁸ Castaneda, T. "Health Sector Reforms in Chile: Deconcentration of Hospital Services and Decentralization of Primary Health Care." Paper prepared for HDD, World Bank, 1997, s. 7.

³⁹ Polidano, C. "The New Public Management in Developing Countries." Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, Manchester, s.29.

w dalszym ciągu aktualne, mimo coraz szerszego stosowania „prorynkowych i liberalnych” metod NPM. Jak stwierdza Schick⁴⁰ wszelkie dyskusje na temat wydajności kontraktowania usług i decentralizacji uprawnień zakładają prawidłowe funkcjonowanie budżetów agencji zewnętrznych, co ogranicza udział agencji publicznych w procesie budżetowania i sprowadza je do roli instytucji zapewniających odpowiedni poziom finansowania. Debata nad NPM zakłada również, że pracownicy agencji publicznych – choć skłonni do zachowań egoistycznych i często wykorzystujący swoją pozycję polityczną dla własnych celów i korzyści - są w dużym stopniu ograniczeni przez określone z góry normy zachowań. W wielu krajach rozwijających się, tradycyjne zasady panujące w sektorze publicznym były nieobecne w procesie wdrażania i realizacji założeń NPM. W krajach tych zabrakło wielu czynników skutecznej realizacji założeń NPM, w tym przewidywalnej polityki władzy publicznej, dobrego prawodawstwa, wykształconych kadr oraz bezinteresowności kadry urzędniczej. W takich warunkach zastosowanie nawet niewielu elementów składających się na procesy nowego zarządzania publicznego było niezwykle utrudnione i powodowało wręcz efekty bardziej niekorzystne niż w stosunku do standardowych administracyjnych metod zarządzania w sektorze publicznym. Przejawiało się to głównie we wzroście kosztów organizacji usług publicznych oraz utracie kontroli państwa nad świadczeniem podstawowych usług komunalnych dla ludności⁴¹. Trzecie wyjaśnienie słabych wyników NPM uwarunkowane jest tym, że wpływ reform w sferze zarządzania publicznego jest znikomy. W wielu krajach, które wdrażają prorynkowe systemy zarządzania trudno jest precyzyjnie wykazać co dokładnie

⁴⁰ Schick, A. 'Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms', World Bank Research Observer (International), 1998, s. 23-31.

⁴¹ Manning, N., R. Mukherjee, "Public Officials and Their Institutional Environment: An Analytical Model for Assessing the Impact of Institutional Change on Public Sector Performance." Policy Research Working Paper No. 2427. World Bank, Washington, D.C., 2000, s. 12-13.

uległo zmianie w wyniku przeprowadzonych w duchu NPM zmian systemowych⁴². Takie spostrzeżenia przywołują na przykładzie Wielkiej Brytanii Pollitt i Birchall⁴³. Jako narzędzie do zwiększenia efektywności sektora publicznego nowe zarządzanie publiczne wydaje się wywoływać, w najlepszym wypadku, około 3% oszczędności rok do roku z tytułu funkcjonowania systemu organizacji usług publicznych⁴⁴. Zważywszy, że koszty funkcjonowania systemu są niewielkie w porównaniu do kosztów programu, są to niewątpliwie skromne oszczędności. W mniej rozwiniętych krajach, koszty utrzymania stanowią większą część wydatków budżetowych, a więc uzyskanie 3% oszczędności będzie bardziej znaczące. Należy jednak zwrócić uwagę, iż w krajach słabiej rozwiniętych duże korzyści finansowe związane mogą być z prywatyzacją dużej części sektora publicznego, będącego do tej pory pod kontrolą państwa. W związku z tym ocena wpływu nowych metod zarządczych w wielu krajach może być w znaczący sposób zniekształcona.

Na koniec rozważań na temat doświadczeń międzynarodowych w zastosowaniu instrumentów NPM należy przytoczyć najnowsze efekty badań Pollitta i Bouckaerta z 2004 przeprowadzone w 12 krajach oraz ostatnie analizy OECD⁴⁵. Pollitt i Bouckaert identyfikują najważniejsze różnice pomiędzy kierunkami reform w poszczególnych krajach, włączając Australię, Nową Zelandię, Wielką Brytanię i USA jako kraje, z których wywodzi się cała koncepcja NPM, gdzie w pierwszej kolejności wdrożono strategię „urynkowienia” i prywatyzacji działania sektora publicznego. Ich zdaniem najbardziej aktywne i radykalne próby zastosowania modelu NPM dotyczą krajów o kilkupartyjnych systemach politycznych (N. Zelandia, Wielka Brytania, USA, Australia), scentralizowanych systemach (N. Zelandia,

⁴² Boston, J. "The Challenge of Evaluating Systemic Change: The Case of Public Management Reform." Paper prepared for the IPMN Conference "Learning from Experiences with New Public, 2000, s.18.

⁴³ Pollitt, C., J. Birchall, *Decentralising Public Service Management*. Hampshire, UK: MacMillan, 1998, s.41.

⁴⁴ Scott, Graham and Taylor, Irene. "Autonomous Public Organisations In Thailand". Victoria Link mimeo. Wellington, New Zealand, 2000, s.8.

⁴⁵ Raport OECD, "Modernising Government - the Way Forward", OECD, 2005.

Wielka Brytania). W krajach w których nie występują w sposób dominujący powyższe cechy nigdy nie występował szczególny entuzjazm związany z wdrażaniem zasad NPM⁴⁶. Zdaniem Pollitta większościowy system polityczny zezwala jednej partii na forsowanie idei NPM bez konieczności negocjacji i kompromisu z innymi uczestnikami sceny politycznej. Po drugie scentralizowany system administracyjny (np. Wielka Brytania i N. Zelandia), w których jednostki samorządu terytorialnego są zdominowane przez władze rządowe i posiadają niewielką autonomię, zezwala rządowi na rozprzestrzenianie preferowanych przez nich reform szybciej do pozostałych jednostek publicznych i agencji publicznych. Po trzecie występujący w Niemczech system „*rechsstaat*” zazwyczaj oznacza, że każda zmiana powinna być uwzględniona w prawie i w związku z tym każdy urzędnik musi być jednocześnie prawnikiem – to spowalnia tempo zmian w kierunku NPM. Kraje, w których szeroko stosuje się elementy NPM nazywane są przez Pollitta jako „*non-rechsstaat*”⁴⁷. Dla przykładu pod koniec lat 80-tych rząd Wielkiej Brytanii był zdolny do utworzenia ponad 120 agencji wykonawczych, które zatrudniały ponad 70% pracowników służb publicznych i przy okazji nie zmieniono w ogóle prawodawstwa – co byłoby nie do pomyślenia np. w Niemczech, Szwecji czy Francji. W końcu kraje z bardziej zdecentralizowanym, opartym na indywidualnych instytucjach systemie administracyjnymi i bardziej prorynkowym nastawieniem (elastycznym) są bardziej skłonne do aktywnego zastosowania metod NPM w odróżnieniu od krajów z kulturą „kolektywną”, scentralizowaną i mniejszym nastawieniem na identyfikację potrzeb sektora prywatnego. Najlepsze przykłady pomiaru kulturowych uwarunkowań możliwości stosowania zasad NPM pokazują, że kraje w których szeroko stosuje się elementy NPM opierają się bardziej na indywidualnym podejściu do wykorzystania NPM w porównaniu z większością krajów kontynentalnych.

⁴⁶ Pollitt C., *New Public management In Europe: Adaptations and Alternatives*, Palgrave Macmillan, 2007, s.10.

⁴⁷ Tamże, s.12.

W 2005 roku OECD opublikowała raport *Modernising Government*, w którym podsumowano efekty reform administracyjnych w krajach członkowskich z ostatnich 20 lat. Wśród najważniejszych konkluzji wymienić należy następujące:

- zwiększenie otwartości rządów na wykorzystanie nowych sposobów zarządzania publicznego
- zwiększona uwaga na kwestie zwiększenia wydajności działania instytucji publicznych
- zmiana podejścia z oceny ex ante na ex post i zwiększenie kontroli efektywności działania
- zwiększenie wpływu semi-autonomicznych publicznych agencji i instytucji w procesie zarządzania w sektorze publicznym

Pomimo tych dość ogólnych konstatacji warto przytoczyć wyciąg z końcowego raportu OECD, który doskonale oddaje kontekst do podejmowania ocen w zakresie wykorzystania instrumentów NPM w poszczególnych krajach europejskich: „Modernizacja zależy od kontekstu. Podczas gdy wszystkie rządy podlegają oddziaływaniom trendów o charakterze globalnym nie można stwierdzić, że istnieje idealny zbiór uniwersalnych metod zarządzania publicznego, który zawsze przyniesie pożądane efekty. Historia, kultura i poziom rozwoju kształtują w każdym kraju zupełnie inne warunki i podłoże do realizacji reform sektora publicznego. Adaptacja poszczególnych instrumentów zarządzania publicznego musi być prowadzona równoległe z procesem uczenia się od innych, bardziej doświadczonych krajów, które z mniejszym lub większym powodzeniem wdrożyły elementy wywodzące się z nurtu NPM.

Pollitt zwraca uwagę, że w wielu krajach europejskich wytworzyła się swoista opozycja przeciwna szybkiemu wdrażaniu reform w duchu NPM. Również oceny efektywności wykorzystania NPM są bardzo zróżnicowane w każdym z krajów i zależne od wielu rozmaitych czynników wewnętrznych. Rozważania doprowadzają Pollita do konkluzji, że w istocie w żadnym europejskim kraju nie występuje „czysty” model zarządzania

publicznego w duchu NPM, możliwe jest jednak wyróżnienie dwóch najważniejszych sposobów stosowania NPM⁴⁸:

- model hybrydowy
- modele trudne do jednoznacznego sklasyfikowania

Pierwszy model, najlepiej przeanalizowany, charakteryzuje działania takich krajów jak Australia, Nowa Zelandia, USA i Wielka Brytania, w których zastosowano silne ukierunkowania na wykorzystanie potencjału sektora komercyjnego. W każdym z tych krajów dostrzeżono duży potencjał i rolę sektora prywatnego i adaptacji sposobów zarządzania charakteryzujących sektor prywatny w jednostkach publicznych. Wszystkie te kraje charakteryzują się jednocześnie większościowym systemem politycznym i dość dużym poziomem centralizacji (zwłaszcza Nowa Zelandia i Wielka Brytania). Ponadto w krajach tych istotną cechą jest silne oparcie na indywidualnych możliwościach poszczególnych jednostek i osób, przy mniejszym wykorzystaniu podejścia kolektywnego do podejmowania decyzji (w przeciwieństwie do krajów Europy kontynentalnej). W drugiej grupie znajdują się kraje Europy kontynentalnej (Belgia, Finlandia, Francja, Holandia, Włochy, Szwecja i Niemcy), w których dominuje podejście zakładające nadrzędną rolę państwa jako najwyższą emanację woli społeczeństwa, gwaranta praworządności i rozwoju społeczno-gospodarczego. W krajach tych zauważalne jest znacznie mniejsze przywiązanie decydentów do kwestii wykorzystania instrumentów zarządzania wywodzących się wprost z sektora komercyjnego. Dominuje przekonanie, że państwo jako odrębny organizm posiadający osobowość prawną musi uwzględniać w swoim działaniu przede wszystkim system wartości uwarunkowany kulturą danego kraju, wolę społeczeństwa, w mniejszym zaś stopniu inne cechy znane w podmiotach sektora prywatnego (np. nastawienie na efektywność, kompetencje i zaspokojenie

⁴⁸ Tamże, s.19-20.

potrzeb konsumenta). Ponadto kraje te charakteryzują się silną, tradycyjną, uwarunkowaną historycznie, rolą państwa w kształtowaniu procesów społecznych i gospodarczych.

W 2004 Pollitt i Bouckaert ukuli nawet nowe określenie charakteryzujące mieszany model zarządzania publicznego, częściowo wykorzystujący cechy NPM – *neo-Weberian state (NWS)* – czyli w tłumaczeniu model „państwa neo-weberiańskiego”. Poniżej określono podstawowe różnice, które zdaniem Pollitta, odróżniają NWS od NPM⁴⁹:

- potwierdzenie roli demokracji przedstawicielskiej (na szczeblu centralnym, regionu, lokalnym) jako uprawomocnionego elementu w aparacie państwowym,
- potwierdzenie roli państwa jako głównego pośrednika w rozwiązywaniu problemów wynikających z globalizacji, postępu technologicznego, demografii i zagrożeń środowiska.
- potwierdzenie roli prawa administracyjnego w zachowaniu podstawowych zasad odnoszących się do relacji obywatel-państwo, w tym równości wobec prawa, bezpieczeństwa prawnego oraz dostępności wyspecjalizowanej kontroli prawnej działania państwa,
- zachowanie idei służby publicznej.

Na podstawie wyników prac Pollitta można stwierdzić, iż wśród nowych elementów związanych z wprowadzeniem idei NWS występuje:

- zmiana z orientacji wewnętrznej skupionej wokół zasad biurokratycznych na zewnętrzną ukierunkowaną na interakcję z otoczeniem organizacji publicznej. Podstawową drogą do osiągnięcia tego nie jest zastosowanie mechanizmów rynkowych (choć mogą być one selektywnie i okazjonalnie wykorzystywane) tylko tworzenie profesjonalnej kultury jakości świadczenia usług publicznych

⁴⁹ Tamże, s.31.

- uzupełnienie (nie zastąpienie) procesu sprawowania władzy demokratycznej nową paletą możliwości związanych z wykorzystaniem konsultacji z otoczeniem organizacji publicznej, głównie z bezpośrednią reprezentacją poglądów mieszkańców i pozostałych interesariuszy (ten aspekt jest szczególnie widoczny w krajach Europy północnej i Niemczech oraz na poziomie lokalnym w Belgii, Francji i Włoszech),

- w zakresie zarządzania zasobami będącymi w dyspozycji władzy publicznej następuje zmiana w kierunku reformy prawodawstwa, umożliwiająca większą koncentrację decydentów na kwestii osiągania wyników i stopniowe odejście od biurokratycznego wypełniania procedur. Zmiana ta odzwierciedlona jest poprzez zwiększenie nacisku na przewidywanie zmian (kontrola ex post, zmniejszenie kontroli ex ante).

- profesjonalizacja obszaru świadczenia usług – biurokrata staje się nie tylko administratorem, ale przede wszystkim ekspertem i menedżerem zorientowanym na zaspokojenie potrzeb interesariuszy.

W swoich konkluzjach Pollitt zauważa, że⁵⁰:

- model NPM w „czystej” postaci nie istnieje w praktyce międzynarodowej. Sposoby zarządzania w poszczególnych krajach są tak zróżnicowane, że trudno jest określić na ile każdy z nich korzysta z dorobku NPM.

- niezależnie od tego można uznać, że pomimo tego że wiele krajów Europy kontynentalnej nie zastosowało „całego pakietu” NPM – kraje te wykorzystwały instrumenty NPM w sposób selektywny i ograniczony (na przykład kontraktowanie, płace uzależnione od wydajności, prywatyzacja).

- nawet przypadki szerokiego zastosowania instrumentów NPM powinny być interpretowane w sposób bardzo ostrożny, ponieważ istnieje wiele badań udowadniających, że instrumenty NPM stosowane są w sposób ekstensywny i są modyfikowane w drodze adaptacji do

⁵⁰ Tamże, s.24-25.

lokalnych uwarunkowań społecznych, gospodarczych, kulturowych i prawno-administracyjnych. Zdaniem Polita takie instrumenty jak TQM (total quality management), benchmarking, budżetowanie zadaniowe czy też płace uzależnione od wydajności przeważnie stosowane w odmienny sposób niż pierwotnie zakłada model NPM.

- reformy przeprowadzone w Europie kontynentalnej nie mogą być interpretowane wyłącznie pod kątem wykorzystania metod NPM. W krajach tych wykorzystywano inne podejścia do zarządzania, być może częściowo czerpiące z nurtu NPM, jednak z uwagi na to że nie zostały nazwane nie są zauważalne jako oddzielny model zarządzania. Zdaniem Pollitta, w krajach kontynentalnych można wyodrębnić większą skłonność do wykorzystywania instrumentów w duchu NWS, nie zaś NPM.

W podsumowaniu swoich badań Pollitt wyróżnia 3 główne wyjaśnienia dużego zróżnicowania sposobów zastosowania instrumentów NPM w poszczególnych krajach⁵¹. Po pierwsze spory wokół koncepcji NPM dają możliwość ich różnej interpretacji i tym samym mają wpływ na zmianę charakteru reform w poszczególnych krajach. Po drugie ważny jest lokalny kontekst stosowania instrumentów NPM. Pollitt twierdzi, że presja wywołana przez istniejące struktury prawno-administracyjne oraz czynniki społeczno-kulturowe może mieć decydujący wpływ na zmianę zakresu i kształtu reform w duchu NPM. Po trzecie reformy NPM przeprowadzane są w bardzo dynamicznie zmieniającym się otoczeniu, w którym pojawia się wiele czynników endo i egzogenicznych mających wpływ na ostateczny efekt reform. Pollitt twierdzi wręcz, że NPM „jest jak kameleon” – cały czas zmienia swój wygląd i dostosowuje do lokalnych uwarunkowań. Takie zmiany są możliwe dlatego, że NPM nie jest zamkniętym, hermetycznym zbiorem rozwiązań dla zarządzania. Nazwy poszczególnych instrumentów mogą być takie same, jednak sposób i zakres ich zastosowania zupełnie różny. Różne są również motywacje związane z przeprowadzeniem reform w duchu NPM. Na

⁵¹ Tamże, s.198-199.

podstawie obserwacji i badań Pollitta można uznać, iż w niektórych krajach (np. kraje nordyckie) głównym celem reform było umocnienie pozycji państwa oraz wzbudzenie aktywności społecznej, z kolei w krajach (np. Wielka Brytania) reformy ukierunkowane były na ograniczenie pozycji państwa poprzez jego wycofywanie się z wykonywania mniej istotnych usług publicznych.

Niewątpliwie NPM jako zbiór nowoczesnych metod zarządzania w sektorze publicznym odegrał w ostatnich latach ogromną rolę w kształtowaniu kierunków rozwoju całego sektora publicznego. Pomimo forsowania przez wielu badaczy „uniwersalnego znaczenia”, NPM nie stał się dominującym paradygmatem zarządzania w większości krajów rozwijających się. Pomimo szybkiego wzrostu wielu krajów słabiej rozwiniętych, w tym krajów post-socjalistycznych Europy Wschodniej, nowe zarządzanie publiczne wciąż nie zastąpiło tradycyjnego, administracyjnego podejścia do sprawowania władzy. Jednym z głównych zarzutów formułowanych względem NPM jest zbytne zaufanie do mechanizmów rynkowych przejawiająca się niejako w ślepej próbie transferu większości strukturalnych rozwiązań biznesowych do sektora publicznego. Zdaniem P. Jeżowskiego nowe zarządzanie publiczne za bardzo skupiało się na perspektywie mikroekonomicznej, przez co traciło spojrzenie na problemy planowania i zarządzania strategicznego i brak w nim było podejścia zintegrowanego⁵². Problem polegał na tym, że władze próbujące wdrożyć działania zgodne z nurtem NPM wybierały niektóre z proponowanych rozwiązań, nie dbając o holistyczne przeprogramowanie całego obszaru funkcjonowania organizacji publicznej w jej otoczeniu. Wydaje się również, że postulat cedowania wykonawstwa zadań publicznych na sieć agencji zewnętrznych poprzez sieć podpisywanych przez władzę umów, nie może być bezkrytycznie realizowany i niesie ze sobą wiele, pozornie niewidocznych, zagrożeń. Władze publiczne,

⁵² Jeżowski P. New Public Management – nowy paradygmat zarządzania w sektorze publicznym [w:] Jeżowski P. (red.), Zarządzanie w sektorze publicznym – rozwój zrównoważony – metody wyceny, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2002, s. 14

które zlecając wykonywanie usług publicznych w określonych obszarach swoich obowiązków tracą odpowiednią kontrolę nad ich jakością i ceną w istocie skazują mieszkańców na uczestnictwo w grze rynkowej. Usługi publiczne dostarczane dla mieszkańców mają w większości charakter użyteczności publicznej, tzn. zaspokajają najbardziej podstawowe potrzeby np. w postaci zaopatrzenia w wodę i szkolnictwo na poziomie podstawowym. Dlatego ich kontraktowanie na zewnątrz powinno być poprzedzone dokładnymi analizami zarówno finansowo-prawnymi, jak również społecznymi, włączającymi opinie mieszkańców i innych podmiotów zainteresowanych realizacją usług publicznych. Podmioty prywatne, które realizują na zlecenie zadania publiczne, ukierunkowane są na osiągnięcie jak najlepszego wyniku finansowego z działalności operacyjnej, czyli sprzedaży jak największej liczby powtarzalnych usług i towarów po możliwie najwyższej cenie. Sytuacja ta, w przypadku braku odpowiedniego nadzoru i zabezpieczenia umownego ze strony organizacji publicznych stwarzać może szczególne zagrożenie dla najbiedniejszych odbiorców, których udział w konsumpcji dóbr i usług dotychczas realizowanych przez podmioty publiczne może znacznie się zmniejszyć ze względu na wzrost cen oraz spadek ich dostępności blisko miejsca zamieszkania (podmiot prywatny chce sprzedać tam, gdzie ma największy rynek zbytu). Również doświadczenia w obszarze usług komunalnych pokazały, iż wdrażanie zasad NPM nie przyniosło oczekiwanych efektów, które zakładano jako efekt procesów prywatyzacji. Prywatyzacja nie spowodowała, wbrew oczekiwaniom, spadku cen i wzrostu jakości usług wskutek uruchomienia mechanizmów konkurencji na dotychczasowych rynkach monopolistycznych. Wręcz przeciwnie – dostępność do wielu usług o charakterze użyteczności publicznej spadła, ceny zaś wzrosły. Pozytywnym aspektem wykorzystania mechanizmów rynkowych w sferze usług publicznych jest natomiast spadek kosztów ich świadczenia, powstały dzięki poprawie efektywności, zmianie relacji kapitał – praca,

lepszemu zarządzaniu zasobami i obniżce kosztów ogólnych⁵³. Tym samym zastosowanie mechanizmów rynkowych w sferze świadczenia usług publicznych w większym stopniu poprawiło efektywność ekonomiczną wewnątrz organizacji publicznych, z drugiej strony zmniejszyło sumę korzyści zewnętrznych dla interesariuszy jednostek sektora publicznego. Przyczyn takiej sytuacji można wymienić kilka. Zdaniem A. Zalewskiego głównym powodem nieudanych prób zastosowania NPM w gospodarce jest niezrozumienie specyfiki sektora publicznego oraz społeczno-politycznych uwarunkowań zarządzania sprawami publicznymi, co powoduje że nie można mówić o pojawieniu się nowego paradygmatu zarządzania w postaci nowego zarządzania publicznego⁵⁴. Pojawienie się NPM jako nowoczesnego, innowacyjnego nurtu zarządzania w sektorze publicznym stało się również pewną pokusą łatwego sukcesu dla decydentów, którzy ufając prorynkowym rozwiązaniom sugerowanym przez zwolenników nowego zarządzania publicznego mechanicznie dążyli do „urynkowienia” większości obszarów im podległych. Instrumenty NPM służyły jako szybka reakcja władz publicznych na doraźne, sygnalizowane potrzeby społeczne. Szybkie i nieprzemyślane zastosowanie mechanizmów rynkowych w zakresie świadczenia usług publicznych powodowało, iż decydenci tracili możliwość długookresowego planowania rozwoju, będącego wynikiem dokładnej antycypacji potrzeb społecznych. Cesja wykonawstwa części wrażliwych społecznie obszarów publicznej działalności jest atrakcyjnym instrumentem w krótkim, politycznym cyklu działania władz publicznych, lecz niesie ze sobą ryzyko długookresowego braku należytej kontroli publicznej nad jakością i zakresem realizowanych zadań publicznych. Odpowiedzialność decydentów i kontrola publiczna oznacza w gruncie rzeczy bieżące monitorowanie potrzeb społecznych, które natychmiastowo wpływa na kształt

⁵³ Zalewski A. Z doświadczeń nowego zarządzania publicznego [w:] Strahl D. (red.) Gospodarka lokalna w teorii i praktyce, Prace naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, nr 979, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2003, s. 29-31.

⁵⁴ Tamże, s.33.

i charakter oferowanych interesariuszom usług publicznych. W modelu urynkowionym, którego filarem są zasady NPM, brakuje wystarczająco rozbudowanego elementu odpowiedzialności i kontroli publicznej.

Pełne uwzględnienie powyższych konstatacji powoduje, że spojrzenie na nowe zarządzanie publiczne nie powinno odbywać się wyłącznie przez pryzmat korzyści wynikających z wykorzystania i adaptacji technik zarządzania wywodzących się z sektora prywatnego, lecz również, a może przede wszystkim, uwzględniając specyfikę realizacji usług publicznych. Łatwość zastosowania i presja społeczna względem nowoczesnych metod stosowanych w sektorze prywatnym stanowi duże zagrożenie dla suwerenności i racjonalności zarządzania publicznego w przypadku, gdy ich wykorzystanie przesłaniać będzie rzeczywiste cele organizacji publicznej, które znajdują się w obszarze zaspokajania najpilniejszych, komunalno-bytowych potrzeb społecznych i realizacji publicznej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego. Niektóre władze publiczne mogą nawet wprowadzać metody NPM w celu zaspokojenia presji ze strony interesariuszy, czyli de facto dla własnej korzyści politycznej. Nie zastanawiają się tym samym nad rzeczywistą poprawą efektywności gospodarowania zasobem publicznym, a wprowadzone „reformy” w duchu NPM są jedynie fasadowym posunięciem, pokazującym że ich intencje są jak najlepsze. Korzystanie z instrumentów NPM może być również w pewnym stopniu ucieczką decydentów od odpowiedzialności publicznej. Stosowanie rozmaitych zabiegów polegających na cedowaniu wykonawstwa usług publicznych na zewnątrz oraz tworzenie skomplikowanych wielopodmiotowych struktur organizacji i nadzoru ich realizacji może powodować rozmycie odpowiedzialności decydentów za ewentualną obniżkę jakości i wzrost cen.

A. Zalewski zwraca uwagę, iż obecnie NPM przynosi korzystne efekty (w sensie poprawy jakości i efektywności usług) jedynie w zakresie usług prostych, wymiernych ilościowo i wartościowo, których jakość można również stosunkowo łatwo zmierzyć.

Natomiast w przypadku usług społecznych o złożonej strukturze i wielorakich celach NPM może obok pozytywnych efektów ekonomicznych powodować niekorzystne skutki społeczne⁵⁵. Jąką jedną z najważniejszych barier stojących przed zastosowaniem modelu NPM, w tym w takich krajach jak Polska, wymienić należy brak odpowiednio przygotowanych, kompetentnych kadr. Zarządzanie w duchu NPM zakłada wykorzystanie wielu rozwiązań dostępnych w sektorze komercyjnym, w którym to klient decyduje jakie towary i w jakim zakresie będą przez niego konsumowane. Tymczasem w NPM to władze w ostateczności decydują o tym, które firmy dostarczać będą usługi i towary w ramach realizacji kontraktów publicznych. W związku z tym rozwiązania NPM w postaci np. zatrudniania kontraktowego lub płacy uzależnionej za wyniku mogą mieć w praktyce ograniczone zastosowanie w krajach, które:

- nie mają odpowiednio przygotowanych kadr publicznych zdolnych do prawidłowej i wszechstronnej oceny przydatności poszczególnych rozwiązań w ramach NPM,
- cechuje brak doświadczeń w realizacji usług publicznych w modelu NPM,
- nie mają odpowiedniej kultury organizacyjnej, która minimalizowałaby ryzyko korupcji i uznaniowości przy przyznawaniu kontraktów dla podmiotów zewnętrznych,
- nie potrafiły wcześniej wykształcić efektywnych mechanizmów realizacji zadań publicznych w modelu tradycyjnym (weberowskim).

Wydaje się, że pełne wykorzystanie zbioru instrumentarium NPM możliwe jest w krajach o już ugruntowanej, wykształconej strukturze realizacji usług publicznych. Wdrażanie poszczególnych mechanizmów NPM powinno odbywać się w sposób organiczny, stopniowy, uwzględniający stałą kontrolę decydentów nad osiąganymi efektami. Łatwa pokusa w postaci szybkiej reformy administracji publicznej w duchu NPM może pozbawić decydentów kontroli

⁵⁵ Tamże, s.65.

nad jakością i zakresem świadczonych usług publicznych oraz spowodować wzrost ich cen. Podsumowując, warto przytoczyć opinię A. Zalewskiego o zasadności zmian modelu zarządzania publicznego w Polsce z uwzględnieniem wykorzystania elementów NPM:

1. Nie należy bezkrytycznie przenosić rozwiązań, które sprawdziły się w warunkach innych krajów, z reguły wyżej rozwiniętych.
2. Wszelkie zmiany modelu zarządzania sektorem publicznym w danym kraju powinny być dostosowane do występujących w nim uwarunkowań społecznych, politycznych, gospodarczych i kulturowych.
3. Wprowadzanie tego typu zmian powinno być poprzedzone szczegółową i wnikliwą analizą społecznych kosztów i korzyści; dopiero kiedy w jej wyniku okaże się, że są one efektywne ekonomicznie i korzystne społecznie, można podejmować pozytywne decyzje⁵⁶.

Najważniejsza konstatacja w świetle prowadzonych rozważań dotyczy jednak możliwości zastosowania modelu rynkowego w jednostkach samorządu terytorialnego. W związku z tym, że samorząd lokalny zaspokaja najpilniejsze, głównie komunalno-bytowe, potrzeby społeczne, których realizacja na zasadach rynkowych jest niemożliwa bądź ograniczona, to zastosowanie pełnego instrumentarium NPM w tych warunkach jest niemożliwe. Z tego względu konieczne jest stosowanie administracyjno-rynkowego modelu zarządzania, który z jednej strony umożliwi zachowanie niezbędnego zakresu nadzoru i kontroli nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, z drugiej zaś zapewni pożądaną elastyczność ich działania umożliwiającą dostosowanie świadczonych przez nie usług do zróżnicowanych i zmieniających się potrzeb społecznych⁵⁷.

⁵⁶ A. Zalewski, Teoretyczne podstawy zarządzania gminą, w: Zarządzanie gospodarką i finansami gminy, red. H. Sochacka-Krysiak, SGH, Warszawa 2003, s.41.

⁵⁷ A. Zalewski, Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym, pod red. A. Zalewskiego, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, 2007 r., str 68.

Model administracyjno-rynkowy zakłada, że jednostki samorządu terytorialnego powinna cechować silna władza publiczna, która w trosce o najbardziej efektywną realizacją powierzonych jej obowiązków, po wnikliwej analizie kosztów i korzyści, może decydować się na zastosowanie wybranych instrumentów NPM lub „urynkowienie” wybranych obszarów działalności organizacji publicznych. Władze publiczne pragnące szybko wykorzystać metody NPM w procesie zaspokajania potrzeb społecznych muszą pamiętać, iż proste przełożenie zasad panujących na rynku prywatnym w sferze użyteczności publicznej, bez wnikliwej analizy kosztów i korzyści, może przynieść wiele negatywnych skutków, poza głównymi wymienionymi przez A. Zalewskiego, wśród których wymienić należy m.in.:

- eliminację, ograniczenie zakresu lub zmniejszenie dostępności najbardziej społecznie pożądanym działań i usług wskutek nie zrozumienia przez decydentów różnicy pomiędzy kategorią przychodów finansowych i korzyści ekonomicznych. Brak przeprowadzenia ekonomicznej analizy kosztów i korzyści przekazania usług publicznych do realizacji przez podmioty prywatne może spowodować, że łączne korzyści ekonomiczne wynikające ze zmiany formy dostarczania usług publicznych rozumiane jako suma mierzalnych pozytywnych oddziaływań dla interesariuszy organizacji publicznej będą niższe niż korzyści wynikające ze zmniejszenia finansowych kosztów świadczenia danego zakresu usług oraz odciążenia organizacji publicznej z obowiązku jego dostarczenia dla interesariuszy. Tym samym może dojść do sytuacji, w której decydenci w drodze do wykorzystania instrumentów NPM kierując się doraźnymi korzyściami finansowymi dla budżetu gminy/powiatu lub nawet budżetów interesariuszy nie uwzględniają zmiany wielkości i kierunków oddziaływań o charakterze ekonomicznym. Uwzględnienie czynników o charakterze ekonomicznym oznacza w praktyce korektę prostych analiz obrazujących korzyści finansowe o mierzalne i niemierzalne oddziaływania społeczne, gospodarcze,

przestrzenne, środowiskowe czy też kulturowe. W przeciwieństwie do sektora komercyjnego każda decyzja decydentów w sektorze publicznym, obok oczywistych efektów finansowych dla budżetu publicznego lub budżetów interesariuszy, niesie ze sobą wiele rozmaitych oddziaływań ekonomicznych, odczuwalnych natychmiastowo oraz w długim okresie przez otoczenie organizacji publicznej. Decyzja o przekazaniu danego obszaru władztwa nad usługami publicznymi do wyspecjalizowanych podmiotów prywatnych może przyczynić się do wzrostu cen za dane usługi, zwłaszcza w sferze tzw. monopolii naturalnych, przy jednoczesnym spadku ich jakości. Ponadto ogranicza możliwości bieżącego reagowania decydentów publicznych na zakres, jakość i dostępność danej usługi publicznej. Zmniejsza też długookresowe możliwości w zakresie wypracowania jednolitych standardów realizacji usług publicznych oraz spójnych strategii rozwoju danego obszaru ich realizacji. Solidna analiza, uwzględniająca wszelkie możliwe mierzalne i niemierzalne aspekty funkcjonowania danego obszaru realizacji usług publicznych pozwala decydentom ocenić, czy zastosowanie danego instrumentu NPM może przynieść korzyści finansowe i ekonomiczne przewyższające ewentualne straty dla interesariuszy. Decydenci nie dokonujący takich wielowymiarowych ocen przed przystąpieniem do wykorzystania metod NPM nie mogą oczekiwać, że ich zastosowanie zawsze przyniesie pozytywne skutki dla poprawy jakości świadczonych usług publicznych, zadowolenia interesariuszy oraz długookresowego wzrostu lokalnego dobrobytu społeczno-gospodarczego. W skrajnych sytuacjach wskutek nieprzemyślanych posunięć decydentów oraz braku należytego zabezpieczenia interesu publicznego i interesariuszy może dojść do rażącego zmniejszenia dostępności do określonej kategorii usług użyteczności publicznej, np. kultury, sportu i rekreacji czy też ochrony zdrowia;

- nieplanowany wzrost obciążeń budżetu publicznego wynikający z konieczności zapewnienia dodatkowych dopłat dla podmiotów prywatnych świadczących usługi publiczne. Inwestorzy prywatni realizując określone obowiązki zlecone przez władze publiczne zainteresowani są w osiągnięciu zysku przekraczającego marżę dostępne na rynku. W związku z tym nie zawsze będą zainteresowani w ponoszeniu kosztów w pełni odpowiadających specyfice usług użyteczności publicznej i żądać będą rekompensat w postaci wynagrodzenia lub dotacji z budżetu publicznego. Ponadto ich motywacja, związana z poprawą jakości realizowanych usług użyteczności publicznej będzie niższa, gdyż większość wysiłku skupiać będą na maksymalizacji przychodów z dodatkowych, świadczonych równolegle usług komercyjnych. Brak odpowiednich mechanizmów rozliczania działalności operacyjnej podmiotów realizujących usługi publiczne oraz długoterminowych analiz dotyczących określonej sfery usług publicznych przekazywanych do podmiotów zewnętrznych może spowodować, że gmina lub innym podmiot publiczny będą zmuszeni dodatkowo dotować źle zarządzane podmioty, w tym zwłaszcza spółki z udziałem kapitału publicznego i prywatnego. Innym aspektem związanym z koniecznością ponoszenia nieplanowanych nakładów do zadań publicznych realizowanych „na zewnątrz” są błędne założenia decydentów dotyczące zakresu i formy świadczenia usług. Przykładowo decyzja dotycząca realizacji dużej inwestycji w postaci wielofunkcyjnego kompleksu sportowo-rekreacyjnego z udziałem inwestorów prywatnych może okazać się znacznie droższa dla budżetu gminy, niż w przypadku samodzielnej realizacji. W trakcie eksploatacji obiektu może okazać się, że rzeczywista liczba osób korzystających z kompleksu jest znacznie niższa niż zakładana w biznes planie. W takiej sytuacji najczęściej to podmioty publiczne zobowiązane są do ponoszenia zwiększonych kosztów w

postaci bezpośrednich dotacji czy wynagrodzeń dla inwestorów prywatnych lub dokapitalizowania spółki, tak aby wyrównać zyski inwestorów do poziomu oczekiwanego w biznes planie i umowie z gminą,

- nieprzemyślane posunięcia na etapie przygotowania konkretnych rozwiązań w zakresie świadczenia usług publicznych mogą mieć również znaczące konsekwencje finansowe i ekonomiczne dla interesariuszy podmiotu publicznego. Jedną z głównych przyczyn sceptycznego podejścia polskich decydentów do wprowadzania modelu NPM w zakresie świadczenia usług publicznych jest ryzyko wzrostu ich cen. Ponadto zastosowanie instrumentów NPM powoduje, że to władze publiczne decydują które podmioty zostaną wykonawcami danych usług publicznych. W związku z tym interesariusze mają ograniczony wpływ na formę i zakres ich świadczenia, w odróżnieniu od rynku komercyjnego na którym mają pełną możliwość wyboru usługodawców,
- ograniczony wpływ interesariuszy na kształt i zakres świadczenia usług publicznych. W przypadku realizacji usług publicznych przez gminę lub jednostki jej bezpośrednio podległe siła głosu interesariuszy wydaje się być większa niż w przypadku, gdy te same usługi wykonywane są przez firmy prywatne. Lokalni decydenci wprowadzający instrumenty NPM w proces bieżącego zarządzania mogą zrzucić z siebie część odpowiedzialności za realizację danego zakresu usług, zasłaniając się podpisanymi kontraktami z firmami zewnętrznymi. W przypadku tradycyjnej formy realizacji zadań publicznych interesariusze mogą na bieżąco reagować na kształt i zakres ich realizacji m.in. w drodze konsultacji społecznych, poprzez wpływ radnych lub w wyniku bezpośredniego wpływu na lokalnych decydentów

- niedostosowanie decyzji w zakresie przekazywania wykonawstwa określonych usług publicznych do obranej operacyjnej i długookresowej strategii rozwoju. Pokusa szybkiego wykorzystania instrumentów NPM może spowodować, że zaplanowana długookresowa wizja rozwoju gminy może zostać zagrożona, zwłaszcza w sytuacji gdy decyzje podejmowane przez władze publiczne w tym zakresie stać będą w sprzeczności z wypracowanym konsensusem dotyczącym kształtu strategii i poszczególnych programów rozwoju.

3.2 Public Governance – kolejny etap ewolucji paradygmatu zarządzania w sektorze publicznym

W ostatnim czasie bardzo wiele uwagi poświęcane jest pojęciu „*public governance*”. Słowo *governance* pochodzi od łacińskiej gubernantia. Ma zatem ten sam źródłosłów co *government*. Oznacza metodę lub system rządzenia i odnosi się nie do struktur władzy, lecz do funkcji *governing* (w sensie wykonywania zadań władzy) z punktu widzenia sposobów działania i jakości „rządzenia. *Governance* nie odnosi się zresztą tylko do sektora publicznego. Obok *public governance*, występuje również określenie „*corporate governance*” (którego ugruntowanym polskim odpowiednikiem jest „ład korporacyjny”). *Public governance* jest czasem tłumaczone na język polski jako „współrządzenie” lub „współzarządzanie”.

Podczas gdy w nowym zarządzaniu publicznym przywiązywano wiele uwagi do mierzenia efektów (zarówno indywidualnych, jak i organizacyjnych) w kategoriach wydajności działania, w ramach *public governance* zwraca się uwagę przede wszystkim na interakcje różnych organizacji w celu osiągnięcia wyższego poziomu pożądaných efektów

uzyskiwanych przez obywateli i interesariuszy (*stakeholders*). W public governance procesy, w których dochodzi do interakcji różnych grup interesariuszy są uważane za ważne same dla siebie, bez względu na ich efekty. Nie jest najważniejsze co robi władza publiczna, ważne jest co odczuwają ludzie i pozostali jej interesariusze. W nowym zarządzaniu publicznym obywatele traktowani są jako konsumenci i klienci. Public governance koncentruje się na obywatelach bardziej jako interesariuszach, uznając że są to podmioty współuczestniczące w sprawowaniu władzy. Interesariusze nie są zwykłymi konsumentami ani klientami, a administracja publiczna ujmowana w kategoriach governance nie jest po prostu sługą władzy politycznej, ani sługą prawa, ani też szczególnym podmiotem rynkowym, lecz stanowi część składową życia społeczeństwa, uczestniczącą w rozwiązywaniu problemów zbiorowych.

H. Izdebski istotę administracji publicznej sprowadza do służby społeczeństwu przez dostarczanie usług publicznych i charakteryzuje ją jako jeden z elementów systemu organizacji społecznej liberalnego państwa demokratycznego, którego pozostałymi elementami są: system polityczny, prawo, gospodarka rynkowa i społeczeństwo obywatelskie⁵⁸. H. Izdebski przyznaje, że tradycyjny termin „administracja publiczna” nie jest już jedynym określeniem opisującym świadczenie usług publicznych na rzecz społeczeństwa. Jego zdaniem, kiedy odnosimy administrację publiczną do gospodarki rynkowej i społeczeństwa obywatelskiego, bardziej trafne są inne pojęcia. W pierwszym przypadku jest to pojęcie zarządzania publicznego z jego sztandarową koncepcją nowego publicznego zarządzania (nowe zarządzanie publiczne – NPM), kładącą nacisk na obywatela jako konsumenta usług publicznych, outsourcing zadań publicznych, instrumenty prawa prywatnego, wyniki, jakość itd. W drugim przypadku, czyli administracji publicznej postrzeganej z perspektywy społeczeństwa obywatelskiego, coraz częściej stosowanym

⁵⁸ H. Izdebski, *Introduction to Public Administration and Administrative Law*, Liber, Warszawa 2006, s. 14 i n., a także, *Fundamenty współczesnych państw*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007, s. 57 i n. oraz s. 189 i n.

pojęciem na jej opisanie jest trudne do przetłumaczenia na język polski, a także do zdefiniowania pojęcie public governance. Jego zdaniem public governance to nie struktury administracyjne czy rządowe, ale proces zarządzania złożonym organizmem społecznym i gospodarczym z udziałem podmiotów sektora publicznego i prywatnego, często w postaci sieci, w której miejsce centralne wcale nie musi należeć do organu administracji publicznej⁵⁹. W takim rozumieniu public governance może być rozumiany jako rozszerzenie tradycyjnego pojmowania zakresu i funkcji zarządzania publicznego o wszelkiego rodzaju widoczne i niewidoczne relacje wszystkich interesariuszy uczestniczących w lokalnym życiu społeczno-gospodarczym. W ujęciu public governance procesy związane z zarządzaniem publicznym w sposób wielowymiarowy, trudny do zmierzenia, segregacji i zinstytucjonalizowania wzajemnie przenikają się z ogółem dziedzin funkcjonowania danej jednostki.

W pracach poświęconych teorii administracji publicznej obok poglądów wskazujących na odrębność koncepcji governance i NPM formułowane są także poglądy wskazujące na ich zbieżność. B. Guy Peters i J. Pierre⁶⁰ zwracają uwagę, że dyskusja nad governance pozwala wyróżnić w tej koncepcji cztery podstawowe cechy charakterystyczne. Po pierwsze, dominację sieci (*the dominance of networks*)⁶¹. W doktrynie public governance ważniejszą rolę pełnią nie formalne instytucje odpowiedzialne za tworzenie przepisów (*policymaking institutions*), lecz bliżej nieokreślony zbiór aktorów posiadających wpływ na to, jakie i jak publiczne dobra i usługi będą świadczone. Po drugie, malejąca zdolność państwa do sprawowania bezpośredniej kontroli (*the state's declining capacity for direct control*). Rząd nie kontroluje już polityki społecznej w scentralizowany sposób, chociaż nadal dysponuje

⁵⁹ J. Supernat, *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzania*, Instytut Nauk Administracyjnych, Uniwersytet Wrocławski, s.2.

⁶⁰ Tamże, s.4.

⁶¹ Na temat sieci zob. szeroko S. Goldsmith, W.D. Eggers, *Governing by Network. The New Shape of the Public Sector*, The Brookings Institution, Washington 2004, a także J. Supernat, *Administrowanie przez sieć*, (w:) *Administracja publiczna – obywatel, społeczeństwo, państwo*, red. A.M. Sosnowski, Wrocław 2006, s. 129 i n.

władzą pozwalającą mu na nią wpływać. Ale władza ta jest dzisiaj powiązana z rządowymi umiejętnościami prowadzenia negocjacji i zawierania umów z uczestnikami sieci. Przy czym uczestnicy ci są w coraz wyższym stopniu traktowani jako równoprawni partnerzy politycznych procesów. Po trzecie, łączenie zasobów publicznych i prywatnych (*the blending of public and private resources*). Współpraca aktorów publicznych i prywatnych pozwala im uzyskać zasoby, do których indywidualnie nie mają dostępu. Po czwarte, korzystanie z różnorodnych instrumentów (*use of various instruments*). Governance charakteryzuje rosnąca gotowość proponowania i wykorzystywania nowych metod przygotowywania i realizacji polityki społecznej i gospodarczej. Dość często są to instrumenty pośrednie, takie jak wpływanie na decyzje i działania przez korzystanie z zachęt podatkowych, a nie władcze nakazy i zakazy⁶².

Autorzy wskazują zarówno na podobieństwa, jak również na istotne różnice charakteryzujące podejście NPM i public governance. Wśród podobieństw można w szczególności zauważyć, iż nowe zarządzanie publiczne oraz public governance zauważają nieuchronną konieczność odejścia od biurokratycznego sposobu zarządzania w kierunku realizacji władztwa publicznego na zasadzie sieciowego, przedsiębiorczego działania, uwzględniającego wieloaspektowe potrzeby i możliwości wszystkich aktorów mających wpływ na procesy rozwoju społecznego i gospodarczego. W obu koncepcjach za jedną z kluczowych zasad uważa się również zmianę podejścia władz publicznych i organizacji realizujących usługi publiczne do zaspokajania potrzeb interesariuszy w sposób jak najbardziej efektywny, ale również odpowiedzialny. Odpowiedzialność oznacza takie skonfigurowanie wykonawstwa określonych usług publicznych, aby przy zachowaniu decydującej roli nadzorującej ze strony decydentów wywołać korzyści wynikające wprowadzenia konkurencji (NPM) oraz powiązań sieciowych (public governance). Zarówno

⁶² J. Supernat, *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzania*, Instytut Nauk Administracyjnych, Uniwersytet Wrocławski, s.4.

governance, jak i NPM są zorientowane na rezultaty: w przeciwieństwie do tradycyjnych modeli administracji publicznej są one zorientowane raczej na kontrolę wyjść (efektywność i zadowolenie obywateli-klientów) niż na wejścia (zasoby w dyspozycji organów administracyjnych)⁶³. Koncentracja na rezultatach działalności organizacji publicznych jest podstawą dla formułowania instrumentarium zarządzania publicznego, charakteryzującego zarówno NPM, jak również public governance. Ostatnią ważną wspólną cechą obu doktryn jest formuła sprawowania władztwa publicznego. Obie za jedną z głównych zasad przyjmują że decydenci powinni skupić się na formułowaniu ogólnych organizacyjnych, finansowych i technicznych ram funkcjonowania organizacji, sfera zaś wykonywania usług publicznych powinna być w sposób maksymalny z możliwych wydzielona na zewnątrz do wyspecjalizowanych podmiotów.

Problematykę rozdzielenia procesów podejmowania decyzji i wykonywania zadań podjęli amerykańscy badacze David Osborne i Ted Gaebler, którzy są autorami słynnego sformułowania „*sterować zamiast wiosłować – steer rather than row*”. Oprócz wymienionych wspólnych cech, które są tłem na wszelkich nowoczesnych nurtów opisujących procesu zarządzania publicznego, wymienić należy kilka najistotniejszych różnic, które decydują o tym, że NPM i public governance powinny być traktowane jako dwa odrębne podejścia do kwestii zarządzania w sektorze publicznym. Przede wszystkim nowe zarządzanie publiczne zakłada, że decydenci powinni w istotnym stopniu zaufać procesom rynkowym tworząc w procesie świadczenia usług publicznych warunki dla konkurencji pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w tym procesie. Podejście public governance zakłada, że decydenci tworząc sieciowe powiązania w drodze realizacji usług publicznych, konkurencję zastępują totalną kooperacją, partnerstwem, współodpowiedzialnością i możliwością osiągnięcia wzajemnych korzyści na zasadzie synergii. Władze myślące w kategoriach public governance

⁶³ Tamże, s.5.

uwzględniają w swoim działaniu kategorie rozwoju lokalnego, a nie wyłącznie zachowania szeroko rozumianego ładu publicznego, rozmawiają, dyskutują, organizują współpracę i konkurencję środowisk lokalnych i wreszcie budują zaufanie poprzez partycypację społeczną w procesie programowania rozwoju. O ile NPM zakłada, że podstawową, pierwotną cechą organizacji publicznej jest skłonność do zachowań nieefektywnych, nacechowanych biernością i niską kreatywnością zachowań, o tyle koncepcja public governance widzi we władzy publicznej pełnowartościowego uczestnika procesów zarządzania, zdolnego do stymulowania partnerstwa i kooperacji służących szybszemu rozwojowi społecznemu i gospodarczemu oraz sprawującego istotną rolę w budowie nowoczesnego społeczeństwa obywatelskiego, współdecydującego o kierunkach i zakresie działania decydentów i sposobach wykonywania usług publicznych. NPM, dostrzegając słabości organizacji publicznych, tworzy instrumenty zarządzania, które w istocie sprowadzają funkcje decydentów do roli zamawiających i organizujących procesy wykonywania poszczególnych zadań publicznych. Public governance zauważa, że proces wykonywania zadań publicznych powinien odbywać się przy aktywnym, równoprawnym i partnerskim współdziałaniu wszystkich interesariuszy tworzących otoczenie organizacji publicznej. Oznacza to, że tradycyjna funkcja władzy publicznej w postaci bezpośredniego kierowania procesami społecznymi i gospodarczymi w ujęciu governance zostaje osłabiona wskutek rozdrobnienia obszarów zarządzania, zwiększenia liczby podmiotów w nim uczestniczących oraz wprowadzenia partnerstwa pomiędzy poszczególnymi interesariuszami. Pomimo tego nurt governance zakłada, że to władza publiczna jest głównym podmiotem animującym procesy społeczne i gospodarcze i przede wszystkim w pełni odpowiedzialnym za prawidłową realizację zadań jej przypisanych. Mądra władza publiczna nie tylko potrafi utworzyć sieci kooperacji i partnerstwa w celu efektywnej realizacji powierzonych jej zadań, ale również

wytworzyć dodatkową wartość w postaci efektów synergicznych, będących pochodną włączenia w procesy zarządzania wielu interesariuszy.

Kolejnym czynnikiem odróżniającym podejście NPM i governance jest obszar ich zainteresowania w kontekście ukierunkowania aktywności władzy publicznej. W ujęciu NPM władze powinny skupiać się na osiągnięciu konkretnych rezultatów. W modelu public governance najważniejszą rolę odgrywa sam proces sprawowania władzy. Nowe zarządzanie publiczne upatruje procesy sprawowania władzy jako jeden ze środków do osiągnięcia założonych celów i zadowolenia obywateli. Trudno rozstrzygnąć, które z podejść charakteryzuje się większą użytecznością dla poprawy jakości zarządzania publicznego. Niewątpliwie oba podejścia ukierunkowane są na poprawę skuteczności działania władzy publicznej. Inne są natomiast drogi osiągnięcia tego celu. Wydaje się, że na skutek braku jednoznacznych pozytywnych efektów wdrażania NPM w praktyce jednostek administracji publicznej coraz częściej stosowane będzie podejście public governance, które zyskuje coraz silniejsze poparcie w krajach rozwiniętych, z ukształtowaną strukturą administracyjną oraz w pełni świadomym swoich praw i obowiązków społeczeństwem. Public governance może być atrakcyjnym modelem sprawowania władzy, gdyż zakłada pełną partycypację interesariuszy władzy publicznej w kształtowaniu jej bieżącej i przyszłej polityki. Ponadto powoduje, że tradycyjna funkcja stymulacyjno-alokacyjna władzy publicznej zostaje ograniczona kosztem wzmocnienia roli sieciowych powiązań rozmaitych aktorów biorących udział w życiu społecznym i gospodarczym. Należy podkreślić, iż public governance wprowadzając elementy zarządzania poprzez tworzenie powiązań sieciowych posiada znaczną przewagę nad instrumentami NPM. Tworzenie sieciowych partnerstw skupionych na wzajemnym zaspokajaniu swoich potrzeb obok podstawowej funkcji jaką jest świadczenie usług publicznych, generuje dodatkowe wartości w postaci nowych pomysłów i przedsięwzięć,

które nie pojawiłyby się w tradycyjnym modelu wykonywania zadań publicznych tzn. w układzie władza – określony podmiot wykonujący dane zadanie na zlecenie.

Warto na koniec rozważań na temat różnic pomiędzy NPM i public governance przytoczyć jeszcze jedną istotną kwestię, wskazywaną przez J. Supernata⁶⁴. Jego zdaniem governance nie ma ideologicznego bagażu NPM. W szczególności governance nie ma jako swojej podstawy tego ideału czy motywacji, która właściwa jest NPM, to znaczy nie dąży do dokonania kulturalnej rynkowej rewolucji w sektorze publicznym. Natomiast NPM stanowi próbę jednostronnego narzucenia systemowi świadczenia usług publicznych korporacyjnych wartości, celów i praktyk. Takich ideologicznych celów governance nie podziela. Governance stawia ważne pytania dotyczące tego, co rząd powinien robić, i jak może to robić lepiej, ale odpowiedzi na nie niekoniecznie wskazują na konieczność wprowadzenia instytucjonalnej reformy rynkowej. Governance może nawet bardziej forsować przyznanie większych uprawnień organom administracyjnym i doprowadzenie do ich bliższej współpracy z sektorem prywatnym aniżeli do pozbawienia ich uprawnień władczych i utworzenia konkurencyjnego rynku publicznych dóbr i usług.

Wydaje się, że o ile instrumenty będące w zasobie NPM można wykorzystywać w sposób selektywny, o tyle wykorzystanie modelu governance wymaga całkowitej zmiany sposobu zarządzania sprawami publicznymi. Praktyka ostatnich 20 lat pokazała, że decydenci znający zasady NPM są bardziej skłonni do wykorzystywania tylko niektórych instrumentów, dobieranych w miarę potrzeb i możliwości władzy publicznej w danym momencie. Kompleksowe stosowanie metod NPM jako uniwersalnego modelu zarządzania publicznego, jak wskazują wcześniejsze rozważania, nie występuje w praktyce w żadnym kraju. Władze w ujęciu public governance skupiają się na samym procesie rządzenia, tworząc rozmaite struktury wspomagające, maksymalnie wykorzystując potencjał organizacji publicznych oraz

⁶⁴ Tamże, s.6.

ich interesariuszy. Governance oznacza ciągłe dbanie decydentów o jakość publicznej przestrzeni społecznej i gospodarczej przy wykorzystaniu procesowego podejścia do zarządzania publicznego.

Rozdział II Uwarunkowania procesów zarządzania publicznego w Polsce w 3 dekadzie XXI w.

1. Gmina jako podmiot zarządzania i podstawowy uczestnik procesów rozwoju lokalnego

Gmina zarządzając określonym zasobem finansowym, rzeczowym i organizacyjnym wpływa pośrednio i bezpośrednio na poziom dobrobytu mieszkańców. Gdy kończy się etap wypełniania przez gminę ustawowych obowiązków administratora, zaczyna się etap gminy jako aktywnego i zarządczego dysponenta zasobów publicznych. Od efektywnej alokacji tychże zasobów w dużej mierze zależy poziom ogólnie rozumianego rozwoju lokalnego. Niewłaściwe i nieprzemyślane działanie władz gminy, brak koncepcji długoletniego rozwoju, może negatywnie odbić się na podstawowych aspektach życia społeczno-gospodarczego terytorium. W istocie efektywna i społecznie akceptowalna alokacja zasobów gminy, tzn taka która pozwala maksymalizować dobrobyt lokalny w długim okresie, w dużej mierze uzależniona jest nie tyle od poziomu tego zasobu, co od sposobu zarządzania nim. W tym miejscu pojawia się rola zarządzania jako kluczowego instrumentu prowadzenia określonej polityki rozwoju gminy.

Zdaniem M. Ziółkowskiego⁶⁵ rozwój lokalny jako proces złożony i wieloaspektowy dokonuje się w następujących sferach:

- gospodarczej, poprzez ilościowy, jakościowy i strukturalny rozwój podmiotów gospodarczych (...);
- społecznej, poprzez poprawę warunków i zakresu świadczenia usług w sferze edukacyjnej, opieki zdrowotnej i opieki społecznej, mieszkalnictwa, bezpieczeństwa i porządku publicznego, sportu i rekreacji oraz kultury i sztuki;

⁶⁵ Ziółkowski M., Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym, pod red. A. Zalewskiego, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, 2007 r., s.91.

- przestrzennej, poprzez racjonalne rozmieszczenie ludności i rodzajów działalności w przestrzeni oraz racjonalne wykorzystanie i zagospodarowanie przestrzeni (...);
- ekologicznej, poprzez ochronę cennych zasobów i walorów ekologicznych oraz przeciwdziałanie zanieczyszczeniom środowiska przyrodniczego;
- kulturowej, poprzez troskę o zachowanie, kształtowanie i rozwijanie przestrzeni zabytków oraz świadomości tożsamości lokalnej (...).

Jego zdaniem⁶⁶ rozwój lokalny można zdefiniować jako wielopłaszczyznowy i kompleksowy proces pozytywnych przemian, powodujących poprawę jakości środowisk życia mieszkańców i wzrost konkurencyjności danej jednostki samorządowej. Tak rozumiany rozwój opiera się na wewnętrznym (endogenicznym) potencjale z uwzględnieniem jego zewnętrznych (egzogogenicznych) uwarunkowań. Szczególnie istotne wydaje się określenie roli gminy w kształtowaniu procesów rozwoju lokalnego. Gminy wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego tworzą system gospodarki regionalnej i lokalnej. Jak zauważa M. Ziółkowski rola samorządu lokalnego i regionalnego nie powinna ograniczać się wyłącznie do sfery regulacji, lecz obejmować również wpływ na kształt sfery realnej, zwłaszcza poprzez organizowanie, wspieranie i stymulowanie rozwoju gospodarczego, racjonalne zagospodarowanie przestrzeni, ochronę zasobów środowiska przyrodniczego i dziedzictwa kulturowego. A. Sztando z kolei określenia działania władz gmin jako interwencjonizm samorządowy⁶⁷, stawiając go równolegle do interwencjonizmu państwowego. Na tej podstawie można założyć, że samorząd gminny za pomocą rozległego instrumentarium i zbiorów metod zarządzania może w dużym stopniu oddziaływać na procesy tworzące rozwój lokalny. Gmina jako wydzielony podmiot prawno-administracyjny, dysponujący zasobami finansowymi, rzeczowymi czy też organizacyjnymi może mieć realne wpływ na

⁶⁶ Tamże, s. 91.

⁶⁷ A. Sztando, Lokalny interwencjonizm samorządowy, czyli kształtowanie gminnego rozwoju gospodarczego, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego UW, „Studia Regionalne i Lokalne” 2000, nr 1, s.79-89.

funkcjonowanie podmiotów gospodarczych, mieszkańców i wszystkich innych interesariuszy. Ma również istotny wpływ na kształtowanie przestrzeni i tworzenie warunków dla ochrony środowiska naturalnego, w tym rozwoju ekologii.

Gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego w Polsce. Na mocy ustawy z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym, (Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95) obowiązującej od 27 maja 1990 wprowadzono nowy porządek administracyjny w Polsce, w którym główne zadania z zakresu gospodarki komunalnej oraz świadczenia podstawowych usług bytowych dla mieszkańców przekazano do realizacji gminom. Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Zadania te dzielimy na własne – nadane ustawowo i zlecone – przydzielane przez władze państwowe. Gmina realizuje wszystkie zadania niezastrzeżone do kompetencji innych jednostek samorządu terytorialnego (powiat, województwo samorządowe). Zgodnie z klasyfikacją E. Wojciechowskiego⁶⁸ można uznać gminę za:

- przedsiębiorstwo usługowe.
- właściciela majątku
- inwestora
- planistę
- pracodawcę
- prawodawcę

Analiza pozycji ekonomicznej gminy upoważnia do sformułowania następujących wniosków:

- gmina stanowi podstawowy podmiot zarządzania gospodarką lokalną,
- analiza roli i funkcji gminy wskazuje na jej wyraźnie zarysowane oblicze ekonomiczne, które wpływa na przebieg procesów zarządzania sprawami publicznymi,

⁶⁸ Wojciechowski E. Zarządzanie w samorządzie terytorialnym, Difin, Warszawa 2003, s.46-47.

- (...) gmina jest szczególnym podmiotem w sensie gospodarowania, podejmującym decyzje na własny rachunek i odpowiedzialność,
- gmina posiada własny majątek, finanse i administrację, czyli zasoby, którymi musi racjonalnie gospodarować (...),
- przypisanie gminie roli gospodarza sprawia, że zarządzanie majątkiem i finansami stało się jednym z najważniejszych zadań samorządowych,
- efektywność gospodarowania majątkiem i finansami decyduje o poziomie zamożności gminy oraz sprawności jej funkcjonowania i szansach rozwoju,
- z natury samorządu terytorialnego wynika dostarczanie dóbr publicznych, ale równie ważne jest dbanie o rozwój gospodarczy i szeroko rozumianą przedsiębiorczość, co oznacza konieczność aktywnej roli gminy zorientowanej na rozwój i wspieranie najlepszych sposobów osiągnięcia tego rozwoju,
- samorząd terytorialny charakteryzuje się samodzielnością decyzyjną i działaniem w sytuacjach ryzyka (...),
- funkcjonowanie samorządu terytorialnego w otoczeniu konkurencyjnym zmusza gminy do rynkowo zorientowanego działania, wedle którego władza publiczna reaguje w sposób zbliżony do standardowego przedsiębiorstwa rynkowego⁶⁹.

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Gmina wykonuje zadania własne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, na zasadach określonych przez ustawy, korzystając z samodzielności chronionej na drodze sądowej. Przez wprowadzenie zadań obowiązkowych ustawodawca zapewnia ich realizację oraz zapewnia mieszkańcom gminy określony poziom zaspokojenia potrzeb publicznych. Zadania własne gminy można podzielić na pewne kategorie, a mianowicie zadania z zakresu:

⁶⁹ Wojciechowski E. Zarządzanie w samorządzie terytorialnym, Difin, Warszawa 2003, s.47-48.

- infrastruktury technicznej gminy (gminne drogi, ulice, mosty, place, wodociągi, kanalizacja, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych; utrzymywanie czystości, utrzymywanie urządzeń sanitarnych; wysypiska oraz utylizacja odpadów komunalnych; zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepłą; komunalne budownictwo mieszkaniowe; lokalny transport zbiorowy; targowiska i hale targowe; gminne obiekty i urządzenia użyteczności publicznej oraz obiekty administracyjne);
- infrastruktury społecznej (ochrona zdrowia, pomoc społeczna, oświata, kultura, kultura fizyczna);
- porządku i bezpieczeństwa publicznego (organizacja ruchu drogowego, porządek publiczny, ochrona przeciwpożarowa, bezpieczeństwo sanitarne);
- ładu przestrzennego i ekologicznego (planowanie przestrzenne, gospodarka terenami, ochrona środowiska).

Gmina wykonuje ponadto zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Są to zadania „obce” w tym sensie, że pochodzą od innego podmiotu administracji, jakim jest państwo. Gmina wykonuje te zadania po zapewnieniu środków finansowych przez administrację rządową. O ile ustawa tak stanowi, gmina jest obowiązana do wykonywania takich zadań. Gmina może ponadto wykonywać zadania zlecone dobrowolnie, na podstawie porozumienia z właściwym organem administracji rządowej.

W zakresie kompetencji poszczególnych obszarów władzy na poziomie gminnym wyróżnić należy organ wykonawczy tj. wójta/burmistrza/prezydenta oraz organ uchwałodawczy, czyli radę gminy lub radę miasta. Wójt jest odpowiedzialny za wykonanie uchwalonego przez radę budżetu. Wójt wykonuje uchwały rady gminy oraz zadania gminy określone przepisami prawa. Do zadań wójta należy w szczególności: przygotowywanie projektów uchwał rady oraz określanie sposobu ich wykonywania, gospodarowanie mieniem

komunalnym, wykonywanie budżetu, zatrudnianie i zwalnianie swoich zastępców, kierowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Wójt realizując zadania własne gminy podlega wyłącznie radzie gminy, która decyduje o kierunkach jego działania. W zakresie wykonywania zadań zleconych administracji rządowej wójt podlega także wojewodzie. Wójt lub burmistrz (prezydent miasta) jest kierownikiem urzędu gminy; reprezentuje gminę jednoosobowo na zewnątrz; kieruje bieżącymi sprawami gminy. W istocie organ wykonawczy gminy realizuje określony plan budżetowy uchwalony przez radę gminy.

Rada gminy jest zatem współodpowiedzialna za procesy społeczne i gospodarcze będące efektem działań i decyzji podejmowanych przez organ wykonawczy. Rada gminy uchwalając budżet przygotowywany w poszczególnych komisjach, określa kierunki rozwoju gminy w najbliższym roku budżetowym. O roli rady gminy w procesie planowania rozwoju społeczno-gospodarczego danego terytorium decydują jej ustawowe kompetencje, które nakładają na radę obowiązek podejmowania uchwał w najważniejszych kwestiach z zakresu działania samorządu gminnego. Wśród najważniejszych kompetencji rady gminy wskazujących na jej niepodważalną rolę we współrzędzeniu wymienić należy takie jak: podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach, podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących m.in.:

- nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej,
- przyjmowania lub odrzucania spadków i zapisów,
- emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez wójta,
- zaciągania długoterminowych pożyczek,

- ustalania maksymalnej wysokości pożyczek krótkoterminowych, zaciąganych przez zarząd w roku budżetowym,
- zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez radę gminy,
- tworzenia i przystępowania do spółek i spółdzielni oraz rozwiązywania i występowania z nich,
- określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta,
- tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek,
- określanie wysokości sumy, do której wójt może samodzielnie zaciągać zobowiązania.

Tym samym lokalna polityka gospodarcza, w zbiorze której znajdują się różne instrumenty fiskalne i нефiskalne musi być współtworzona przez organ wykonawczy w ścisłym porozumieniu z organem uchwałodawczym. Rada gminy podejmuje m.in. uchwały w sprawie zaciągnięcia zobowiązań długoterminowych np. kredytów na sfinansowanie inwestycji infrastrukturalnych, emisji obligacji czy też zbycia nieruchomości. Szerokie kompetencje rady gminy zmniejszają pole działania wójtów i burmistrzów, którzy w obecnej strukturze prawnej zmuszeni są do wykonywania uchwał, możliwości zaś ich autonomicznych decyzji są znacznie ograniczone. Ustawodawca zakłada jednak, że wójt gminy oraz rada współdziałają harmonijnie w zakresie realizacji uchwał, w tym przede wszystkim budżetu gminy. Dodatkowo rada gminy pełni bieżącą kontrolną funkcję w zakresie działalności zarządu gminy. Praktyka wielu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce wskazuje jednak, że w sytuacji gdy wójt/burmistrz nie ma większości głosów poparcia w radzie gminy może dojść do paraliżu decyzyjnego w zakresie podstawowych obowiązków i kompetencji organu wykonawczego. Z jednej strony ustawa nakazuje wójtowi realizację uchwał podjętych przez radę, z drugiej strony w skrajnych sytuacjach wójt musi realizować uchwały, z którymi

nie zgadza się zarząd gminy. Trudno w takich okolicznościach sprawnie zarządzać w zakresie obowiązków gminy wobec jej głównych interesariuszy – mieszkańców i lokalnych przedsiębiorców. Należy zatem podkreślić, iż w polskich warunkach prawnych zarząd i rada gminy wspólnie odpowiadają za wykonywanie ustawowych obowiązków w zakresie dostarczania podstawowych usług dla mieszkańców.

2. Uwarunkowania skutecznego i efektywnego zarządzania gminą

Historycznie nauka o zarządzaniu organizacją związana była z komercyjnym sektorem gospodarki. Dzisiaj to sektor publiczny, w tym zwłaszcza gminy, będące jego podstawową częścią, biorą aktywny udział w kształtowaniu poziomu rozwoju gospodarki i dobrobytu mieszkańców. Dlatego tak ważne jest, aby zarządzanie rozumiane jako proces podejmowania decyzji i działań organów kierujących gminą, w istotny sposób wpływało na kształtowanie rozwoju lokalnego.

Zarządzanie jest rodzajem procesu polegającym na podejmowaniu przez kierujące organy wielu różnych – wzajemnie powiązanych – decyzji i działań, które zmierzają do zapewnienia takiego funkcjonowania organizacji, aby w sposób skuteczny i społecznie akceptowalny osiągnięte zostały jej cele. Istotą efektywnego zarządzania jest takie kierowanie organizacją, aby przy minimalnych nakładach zrealizować wszystkie zamierzenia w krótkim i długim okresie. W innym ujęciu możemy przyjąć, że skuteczne zarządzanie charakteryzuje się maksymalizacją efektów przy wykorzystaniu stałych zasobów. Zasada efektywności⁷⁰ (racjonalnego gospodarowania) ma dwa warianty:

- wydajności nakazującej przy dopuszczalnym poziomie zużycia zasobów maksymalizowanie efektów;

⁷⁰ Ziółkowski M., Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym, pod red. A. Zalewskiego, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, 2007 r., str 84-85.

- oszczędności, nakazującej przy zadanym poziomie efektu minimalizowanie nakładów, co jest równoznaczne z maksymalizacją zaoszczędzonych zasobów.

Opisane wcześniej kompetencje zarządu oraz rady gminy w zakresie zaspokajania podstawowych potrzeb społecznych i gospodarczych na poziomie lokalnym decydują o tym, że gmina jako pewien autonomiczny zamknięty system ekonomiczny pełni istotną rolę w kształtowaniu poziomu ogólnego dobrobytu mieszkańców i innych jej interesantów, w tym przedsiębiorców. Uzyskana w Polsce na początku lat 90-tych autonomia gmin wyraża się w głównej mierze w swobodzie prowadzenia własnej polityki społecznej i gospodarczej. Lokalni decydenci, posiadający mandat wyborczy, mogą realizować zaprogramowane w budżecie gminy zadania wynikające z przepisów ustawy o samorządzie gminnym i innych ustaw regulujących obowiązki gminy, jednak posiadają w obszarze zarządzania operacyjnego i strategicznego daleko posuniętą swobodę w zakresie np. formy i terminów realizacji określonych zadań oraz przede wszystkim ich zakresu rzeczowego. Tym samym wypełniając ustawowo nałożone obowiązki, wynikające z katalogu obligatoryjnych zadań własnych gminy, zarząd wspólnie z radą, mogą realizować autonomiczną politykę w zakresie stosowania pieniężnych i niepieniężnych instrumentów oddziaływania na gospodarkę lokalną. Kierunki alokacji gminnych zasobów finansowych, organizacyjnych i rzeczowych wypracowane w drodze podejmowania krótkookresowych i długofalowych decyzji lokalnych decydentów oddziałują na ogół procesów społeczno-gospodarczych na danym terytorium. Bardziej przemyślane działania władz lokalnych, uwzględniające szereg endogenicznych i egzogenicznych uwarunkowań zarówno organizacyjnych i prawno-finansowych, jak również społecznych, gospodarczych, geograficznych, a nawet kulturowych i historycznych charakteryzujących dane terytorium, mogą mieć istotny wpływ na poprawę jakości lokalnej przestrzeni ekonomicznej, wyrażającą się m.in. we wzroście poziomu życia społeczeństwa oraz ogólnego dobrobytu wypracowanego w gminie.

Jak pisze E. Wojciechowski⁷¹ zwracając uwagę, na ważność tematyki zarządzania samorządowego „znaczenie praktyczne tematyki zarządzania wiąże się z koniecznością ciągłego rozwiązywania problemów w realizacji zadań publicznych, poprzez które zaspokajane są potrzeby mieszkańców wspólnoty samorządowej. Potrzeby praktyki wywołują popyt na wiedzę, rozwiązania, metody, czyli wszystko to, co może być użyteczne i posiadać walory pragmatyczne”. Można uznać, iż badania prowadzone w dziedzinie zarządzania w samorządzie terytorialnym w przeważającej mierze inspirowane są właśnie praktykę i rzeczywistymi problemami. Fakt, że samorząd terytorialny musi istnieć i zaspokajać potrzeby mieszkańców powoduje, że najpilniej poszukiwane są konkretne rozwiązanie praktyczne służące poprawie jakości i efektywności zarządzania jednostką samorządu terytorialnego.

Warto spróbować zdefiniować w jaki sposób określone obszary oddziaływania decyzji podejmowanych przez lokalnych decydentów mogą współdecydować o jakości i rozwoju lokalnej przestrzeni społeczno-gospodarczej. Zanim jednak zostaną scharakteryzowane główne elementy możliwego wpływu lokalnych decydentów na poprawę efektywności gospodarki i sposobu sprawowania przez nich władztwa na poziomie gminy należy przedstawić podstawową definicję rozwoju lokalnego. Rozwój lokalny jest jedną z kluczowych kategorii badawczych nauk o zarządzaniu w sektorze publicznym. W literaturze nie spotkamy jednej właściwej definicji rozwoju lokalnego, który może być rozumiany w bardzo różny sposób. W szerokim kontekście poziom rozwoju lokalnego powinien być identyfikowany jako ogólny poziom uzyskanego na danym terytorium dobrobytu, wyrażającym się m.in. w dochodach mieszkańców, poziomie bezrobocia, liczbie i jakości lokalnych powiązań gospodarczych czy też atrakcyjności inwestycyjnej obszaru. Taka definicja oznacza, że rozwój lokalny uzależniony jest od ogromnej liczby czynników społecznych i gospodarczych, będących składową oddziaływań wytworzonych wewnątrz

⁷¹ Wojciechowski E. Zarządzanie w samorządzie terytorialnym, Difin, Warszawa 2003, s.21.

danego terytorium oraz bodźców zewnętrznych. W węższym ujęciu rozwój lokalny może być rozumiany jako zdolność danego terytorium (m.in. gminy jako organu władzy oraz lokalnej społeczności) do lepszej i efektywniejszej akumulacji dóbr społecznych i gospodarczych. W jeszcze innym ujęciu rozwój lokalny jest rozumiany jako suma indywidualnych korzyści, możliwości i zadowolenia mieszkańców danego terytorium. Gmina jako podstawowa publiczna jednostka administracji terytorialnej pełni jedną z najważniejszych ról w kształtowaniu warunków dla poprawy dobrobytu mieszkańców oraz zwiększeniu konkurencyjności i jakości lokalnej gospodarki i rynku pracy. Poprzez rozmaite instrumenty fiskalne i нефiskalne oraz kształt prowadzonej lokalnej polityki społecznej i gospodarczej władze gminy mogą wpływać w znaczący sposób na ogół procesów społeczno-ekonomicznych decydujących o rozwoju lokalnym.

Polski system administracyjny charakteryzuje się wysokim poziomem decentralizacji uprawnień w zakresie sprawowania władzy na poziomie lokalnym. Gmina jako jednostka posiadająca osobowość prawną jest w pełni odpowiedzialna za sprawowanie swoich podstawowych ustawowych obowiązków. Odpowiedzialność ustawowa nakłada na gminę szereg obowiązków, gwarantując jednocześnie możliwość uzyskiwania przed nią dochodów własnych, w tym w ramach udział w podatku PIT, CIT. Gmina posiadając własny budżet, przygotowywany wspólnie przez radę oraz wójta/burmistrza/prezydenta posiada wysoką autonomię w zakresie wydatkowania środków finansowych pochodzących z dochodów własnych.

Ogólnie działania podejmowane w drodze sprawowania władzy na poziomie gminy mogą oddziaływać w sposób **bezpośredni** lub **pośredni** na kształtowanie poziomu i jakości rozwoju lokalnego. Bezpośredni wpływ decyzji podejmowanych przez władze lokalne wyraża się w głównej mierze w drodze alokacji finansowych i rzeczowych zasobów gminy w określonych obszarach jej funkcjonowania (sfera społeczna, gospodarcza, infrastrukturalna,

środowiskowa itp.). Poprzez bodźce o charakterze fiskalnym realizowane w ramach budżetu gminy władze mogą współdecydować o kierunkach i nasileniu popytu i podaży na lokalnym rynku. Budżet gminy, będący podstawowym narzędziem kształtowania polityki finansowej gminy, stanowi emanację zaplanowanej i ukierunkowanej polityki prowadzonej przez lokalnych decydentów. Stanowi kluczowy instrument autonomicznej polityki lokalnej, mający znaczący wpływ na ogół procesów ekonomicznych, przestrzennych, gospodarczych, społecznych czy też ekologicznych, będących składową rozwoju lokalnego. Poprzez odpowiednie ukierunkowanie strumieni wydatków budżetowych władze gminy mogą współdecydować o sposobie alokacji zasobów gminy pochodzących w przeważającej mierze z dochodów podatkowych mieszkańców oraz przedsiębiorstw zarejestrowanych na jej terenie. Z kolei poprzez realizację polityki dochodowej gmina ma wpływ na kształtowanie się własnych zasobów finansowych oraz postaw jej interesariuszy (np. wskutek zmiany opłat i podatków lokalnych).

W istocie efektywna i społecznie akceptowalna alokacja zasobów gminy, tzn. taka która pozwala maksymalizować dobrobyt lokalny w długim okresie, w dużej mierze uzależniona jest nie tyle od poziomu tego zasobu, co od sposobu zarządzania nim. W tym miejscu pojawia się rola zarządzania jako kluczowego instrumentu prowadzenia określonej polityki rozwoju lokalnego. Zarządzanie publiczne w gminach skoncentrowane jest z kolei na wykorzystaniu rozmaitych metod i instrumentów, wśród których ważną rolę spełniają te wywodzące się z nurtu nowego zarządzania publicznego czy też public governance. Metody i instrumenty będące w arsenale lokalnych decydentów powinny być wykorzystywane w celu maksymalizacji dobrobytu lokalnego. Władze gminy mogą prowadzić politykę skupioną na racjonalizacji wydatków publicznych, maksymalizacji zakresu i jakości świadczenia usług komunalnych, zwiększenia zakresu inwestycji publicznych, zwiększeniu atrakcyjności gminy dla inwestorów zewnętrznych itp. Wszystkie te działania władz publicznych wynikają z

obranej przez decydentów polityki społecznej i gospodarczej. Jednakże skuteczność i efektywność działania władarzy gminnych zależy przede wszystkim od tego, w jaki sposób sprawować będą władzę. W tym miejscu pojawia się pytanie o zakres i sposób wykorzystania rozmaitych metod i instrumentów zarządzania, które w swojej istocie powinny wpłynąć na poprawę gospodarności. Wśród możliwych obszarów wykorzystania metod i instrumentów zarządzania można wymienić:

- Obszar planowania (krótko, średnio i długoterminowego), w ramach którego wykorzystywane są strategie rozwoju, wieloletnie plany inwestycyjne i finansowe, plany zagospodarowania przestrzennego i studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Obszar zarządzania finansami gminy, w ramach którego wykorzystywane są instrumenty polityki dochodowej i wydatkowej;
- Obszar wykorzystania pozostałych metod i instrumentów, wśród których można wymienić np. styl rządzenia, zarządzanie kadrami, zdolność organizacyjne itp.

W dalszej części rozważań na temat wpływu skutecznego i efektywnego zarządzania gminą na rozwój lokalny zostaną omówione metody i instrumenty, które znajdują się w przytoczonym powyżej zbiorze.

3. Instrumenty zarządzania publicznego w gminach i ich rola w kształtowaniu rozwoju lokalnego

3.1 Instrumenty planistyczne

Instrumenty planistyczne zaliczane są do obszaru zarządzania strategicznego. Zgodnie z definicją zarządzanie strategiczne to ukierunkowany na przyszłość proces planowania i wyboru celów oraz zadań realizacyjnych, wdrażania przyjętych postanowień, a także monitorowania i kontroli wykonywania przyjętych ustaleń⁷². Zdaniem M. Ziółkowskiego podstawowymi cechami tak rozumianego zarządzania są⁷³:

- Kompleksowość w podejściu do problemów rozwoju, czyli współzależne ujmowanie wszystkich sfer (dziedzin) funkcjonowania danej jednostki samorządu terytorialnego (...) oraz jak najlepsze wykorzystanie endogenicznych czynników i zasobów dla zdynamizowania rozwoju,
- Traktowanie danej jednostki samorządu terytorialnego jako części otoczenia, w którym tkwią zarówno szanse, jak i zagrożenia dla jej dalszego rozwoju,
- Orientacja na przyszłość, czyli rozwiązywanie dzisiejszych problemów przez pryzmat przyszłości, a także uznanie, że postęp jako wyraz rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego jest najważniejszy,
- Przestrzeganie zasady racjonalnego gospodarowania,
- Sukcesywne wdrażanie w życie zasady zrównoważonego rozwoju. Termin zrównoważony rozwój pochodzi od angielskiego sustainable development. W języku polskim nie ma jednoznacznego określenia tłumaczącego definicję angielską. Pojawiły się terminy: „zrównoważony i trwały rozwój”, „rozwój ciągły”, „rozwój

⁷² Wojciechowski E., Zarządzanie w samorządzie terytorialnym, Difin, Warszawa 2003, s. 33-34.

⁷³ Ziółkowski M., Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym, pod red. A. Zalewskiego, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, 2007 r., str 103-104.

samopodtrzymujący się”, „ekorozwój”. Tym niemniej ostatecznie utarło się, że pojęcie sustainable development tłumaczone jest jako „rozwój zrównoważony”. Pod tym pojęciem kryją się takie elementy jak: planowanie dla przyszłości, planowanie dla środowiska życia człowieka, zapewnienie sprawiedliwego dostępu do zasobów przyrodniczych obecnych i przyszłych pokoleń czy też szeroki udział różnych grup społecznych w podejmowaniu decyzji dotyczących kierunków i tempa procesów rozwojowych.

Podstawowymi funkcjami zarządzania strategicznego z perspektywy samorządu gminnego są:

- badanie otoczenia gminy,
- prognozowanie kierunków zmian i rozwoju zachodzących w nim procesów i zjawisk,
- analiza sytuacji i możliwości tkwiących wewnątrz terytorium gminy,
- rozwijanie własnego potencjału finansowego, organizacyjnego, kulturowego i gospodarczego,
- dokonywanie wyboru i realizowanie określonych związków gminy z jej otoczeniem.

Podstawowymi walorami zarządzania strategicznego jest to, że⁷⁴:

- redukuje ono w znacznym stopniu niepewność funkcjonowania i rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego (...) oraz zwiększa jej zdolność adaptacyjną do zmieniającej się rzeczywistości;
- stanowi szansę zarówno dla władz samorządowych, jak i dla urzędników samorządowych „oswojenia” się z działaniem w sytuacjach niepewności oraz nieprzewidywalności szeregu zjawisk w otoczeniu oraz traktowania wynikającego z nich ryzyka jako stałego elementu „gry z otoczeniem” (...);

⁷⁴ Ziółkowski M., Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym, pod red. A. Zalewskiego, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, 2007 r., str 104.

- stwarza warunki do (...) przełamywania barier rozwojowych jednostki samorządu terytorialnego (...).

Przedstawione cechy zarządzania strategicznego wskazują na jego bardzo ważną rolę w kształtowaniu procesów rozwoju lokalnego. Jednocześnie ich warunkowe zastosowanie (przeważnie nie wymagane przepisami prawa) powoduje, że instrumenty zarządzania strategicznego należy traktować w kategoriach szans na przyspieszenie i zrównoważenie rozwoju lokalnego. Poniżej zaprezentowano opis głównych instrumentów zarządzania zaliczanych do obszaru zarządzania strategicznego.

3.1.1 Strategie rozwoju

Strategia rozwoju lokalnego jest to określenie celów i zadań w długim okresie funkcjonowania gminy. Strategia opisuje główne i szczegółowe uwarunkowania rozwoju gminy, przeważnie w podziale na różne sfery jej działania (sfera społeczna, gospodarcza, przestrzenno-środowiskowa, demograficzna itp.). Zdaniem E. Wojciechowskiego „podstawą zarządzania gospodarką samorządu terytorialnego jest dobra strategia rozwoju, którą należy traktować również jako szczególne narzędzie osiągnięcia określonych celów długo i średnioterminowych. Celom tym podporządkowane są programy (projekty) realizacyjne, mające charakter konkretnych działań”⁷⁵.

Jej główną częścią jest jednak określenie preferowanej misji i wizji rozwoju gminy oraz wskazanie głównych celów strategicznych. W zależności od stopnia szczegółowości strategii jej zapisy precyzują ogólne kierunki rozwoju gminy lub bardzo szczegółowe cele i działania w konkretnych obszarach jej funkcjonowania. Generalnie strategia rozwoju powinna określać co powinno być wykonane, aby osiągnąć w perspektywie średnio i długoterminowej założoną wizję i cele strategiczne. Niezależnie od kształtu i zakresu strategii rozwoju gminy

⁷⁵ Wojciechowski E. Zarządzanie w samorządzie terytorialnym, Difin, Warszawa 2003, s.14-15.

celem ogólnym jest zawsze optymalne zaspokojenie potrzeb wspólnoty samorządowej, rozumianej jako zbiór wszystkich osób, podmiotów i zasobów kształtujących lokalną tożsamość, dobrobyt i poziom rozwoju.

Strategie rozwoju gminy przeważnie mają charakter ogólnych (ramowych) dokumentów przedstawiających gminę i jej zasoby oraz wskazujących na główne cele ich rozwoju w perspektywie długoterminowej. Najważniejszym elementem takiej strategii jest identyfikacja przez decydentów głównych słabych i mocnych stron oraz szans i zagrożeń gminy. Prawidłowo, rzetelnie oraz wszechstronnie (tzn. z uwzględnieniem głosu partnerów władzy publicznej) sporządzona analiza w tym zakresie pozwala na sformułowanie najbardziej pożądanego z perspektywy rozwoju lokalnego celów, w tym strategicznych, średniookresowych i operacyjnych. Dobrze przygotowana strategia zakłada, że proces osiągania założonych celów jest nieustannie monitorowany, jej zapisy zaś aktualizowane są w miarę zmieniających się uwarunkowań wewnątrz i na zewnątrz gminy.

W praktyce samorządowej strategie rozwoju gmin nie są dokumentami traktowanymi jako instrument zarządzania pomocny w procesie podejmowania decyzji. Przeważnie główną motywacją decydentów do przygotowania strategii jest samo przygotowanie dokumentu. W ostatnim czasie zrodziła się nawet swoista moda na przygotowanie strategii rozwoju. Wiele gmin traktuje je nawet bardziej jako folder reklamowo-propagandowy, którego główną funkcją jest promocja walorów gminy na zewnątrz. W innych gminach strategie są przygotowywane tylko dlatego, że „większość sąsiednich gmin już je ma i nie możemy być gorsi”. Jeszcze inną motywacją do ich przygotowania jest to, że opracowana strategia rozwoju często stanowi dodatkowy atut w procesie aplikowania o środki pomocowe, głównie pochodzące z UE. Pomimo tak instrumentalnego traktowania strategii rozwoju należy podkreślić, iż coraz więcej gmin dostrzega w niej narzędzie, które może być niezwykle skuteczną pomocą w zarządzaniu. Przeważnie takie gminy uzupełniają opracowaną strategię

rozwoju o szereg innych dokumentów planowania, w tym głównie o wieloletnie plany inwestycyjne i finansowe.

3.1.2 Wieloletnie plany inwestycyjne

Wieloletni plan inwestycyjny (WPI) to zatwierdzony przez organ gminy lub powiatu dokument, zawierający listę uporządkowanych według przyjętych kryteriów zadań inwestycyjnych, przewidzianych do realizacji wraz z zakresem rzeczowym i źródłami finansowania w rozbiciu na poszczególne lata (minimum trzy). Wieloletni plan inwestycyjny jest planem kroczącym. To znaczy, że jest aktualizowany co roku, tak aby zawsze zawierał taką samą perspektywę czasową planowania inwestycji.

Właściwa realizacja zapisów strategii rozwoju gminy wymaga odpowiedniego sformułowania i zaprogramowania inwestycji samorządowych planowanych do realizacji w perspektywie wieloletniej. Temu właśnie celowi służą wieloletnie plany inwestycyjne (WPI). Stanowią one swoisty „pomost” między perspektywicznymi ustaleniami (celami rozwoju i zadaniami realizacyjnymi) zawartymi w tych dokumentach a corocznym budżetem⁷⁶.

Ogólnie należy uznać, iż WPI to proces polegający na wyborze do realizacji inwestycji komunalnych w perspektywie kilku lub kilkunastu lat, zmierzający do tego, aby przy uwzględnieniu lokalnych uwarunkowań finansowych i organizacyjnych gminy korzyści społeczne, gospodarcze i środowiskowo-przestrzenne osiągnięte dzięki ich realizacji były jak największe. Takie postępowanie jest zgodne z wspomnianą wcześniej zasadą „maksymalizacji efektów przy określonym poziomie zasobów”. WPI stanowi listę wyselekcjonowanych zadań inwestycyjnych, przeważnie uszeregowanych według obszarów

⁷⁶ Ziółkowski M., Wieloletnie plany inwestycyjne w gminie, w: Strategie rozwoju obszarów wiejskich. Zarządzanie projektami w Unii Europejskiej, red. M. Duczkowska-Małysz, Centrum Rozwoju Obszarów Wiejskich, UMW w Olsztynie, Olsztyn 2000, s. 117-133.

lub ważności z perspektywy lokalnego interesu publicznego. W Polsce nie ma obowiązku sporządzania wieloletnich programów inwestycyjnych, co jest główną przyczyną, dla której ich stosowanie ograniczone jest wciąż do wąskiej grupy gmin i powiatów realizujących założenia zarządzania strategicznego. Ustawa o finansach publicznych wprowadziła w tym zakresie pozytywne zmiany – głównie wymóg sporządzania wieloletnich prognoz finansowych.

Wieloletnie planowanie w postaci wieloletniej prognozy finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego polega na tym, że mają być sporządzane i przyjmowane w formie uchwały organu stanowiącego plany na okresy obejmujące minimum rok budżetowy i 3 kolejne lata. Wieloletnia prognoza finansowa ma obejmować prognozę następujących parametrów budżetowych:

- dochodów budżetu w podziale na dochody i wydatki bieżące, w tym obsługę długu, gwarancje i poręczenia,
- dochodów i wydatków majątkowych, w tym dochodów ze sprzedaży majątku,
- wyniku budżetu,
- przychodów i rozchodów budżetu, z uwzględnieniem długu zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia.

Wieloletnia prognoza finansowa obejmuje również prognozę kwoty długu, stanowiącej dotychczas załącznik do uchwały budżetowej, a także zawiera upoważnienia dla organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości funkcjonowania jednostki i których płatności przypadają w latach następnych.

Skuteczność wdrażania wieloletnich programów inwestycyjnych i tym samym ich użyteczność jako instrumentu stymulowania rozwoju lokalnego uzależnione są przede

wszystkim od jakości procesu ich przygotowania. Wieloletni program inwestycyjny, który może stanowić solidną bazę do realizacji strategicznych zamierzeń gminy w części wydatków publicznych, opracowywany powinien być w sposób ciągły, uspołeczniony⁷⁷, elastyczny i przede wszystkim uwzględniający realne możliwości rozwoju danej jednostki terytorialnej. Ciągłość procesu przygotowania wieloletnich planów inwestycyjnych oznacza, że powinny być one trwałym elementem służącym realizacji lokalnej polityki społeczno-gospodarczej. Gmina kończąca realizację określonego programu winna ustawicznie pracować nad kolejnymi, obejmującymi kolejne etapy rozwoju. Uspołecznienie procesu polega na przygotowaniu programów przy udziale i w porozumieniu z interesariuszami lokalnych decydentów. Oczywiście o ostatecznym kształcie programów inwestycyjnych decyduje zarząd i rada gminy, jednak w praktyce samorządowej coraz częściej rola interesariuszy (np. mieszkańców czy przedsiębiorców) jest coraz silniejsza. Uspołecznienie procesu opracowania programów wieloletnich stanowi jednocześnie atrakcyjny instrument komunikacji władz gminy z jej partnerami zewnętrznymi, którzy zainteresowani są korzystną dla siebie alokacją gminnego zasobu finansowego.

Włączenie interesariuszy gminy w proces przygotowania tak ważnych dokumentów, jakimi są strategia czy zwłaszcza wieloletni plan inwestycyjny pozwala rozładować lokalne konflikty interesów i uświadomić otoczeniu, że gminny zasób finansowy jest ograniczony i realizacja wielu rozmaitych inwestycji musi zostać rozłożona w latach.

Elastyczność przygotowania wieloletnich programów inwestycyjnych oznacza, że ich zapisy powinny być na bieżąco monitorowane przez lokalnych decydentów oraz ich

⁷⁷ Jak pisze E. Wojciechowski: 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 samorządowe muszą być jak najbliżej mieszkańców i tworzyć autentyczne mechanizmy kontaktów ze społecznością lokalną. Tylko w ten sposób możliwe jest uzyskanie społecznego poparcia dla zmian i prawdziwej akceptacji dla prowadzonej polityki przez władze samorządowe. w. Wojciechowski E. Zarządzanie w samorządzie terytorialnym, Difin, Warszawa 2003, s.23.

interesariuszy, tak aby w danym momencie spełniały one oczekiwania i możliwości wszystkich zainteresowanych stron. W tym obszarze ważną rolę odgrywa sposób i mechanizm wdrażania poszczególnych elementów programu wieloletniego. W praktyce sprawne, elastyczne podejście do przygotowania programów oznacza, że po stronie publicznej na bieżąco w proces ten zaangażowany jest wydzielony zespół lub komórka, której zadaniem jest koordynacja wszystkich czynności związanych z realizacją programów wieloletnich.

Ostatnim kryterium jest przyjęcie realnych założeń co do aktualnych i przyszłych możliwości rozwoju danej jednostki terytorialnej. Uwzględnienie na etapie przygotowania wieloletnich programów inwestycyjnych możliwych do zrealizowania założeń co do sytuacji wewnętrznej gminy oraz czynników zewnętrznych (niezależnych) może przyczynić się do skutecznej realizacji zaplanowanej strategicznej wizji rozwoju gminy. Solidną bazą do opracowania programu wieloletniego powinna być zatem przede wszystkim obiektywna analiza wszystkich uwarunkowań rozwoju gminy o charakterze endogenicznym, tzn. wynikających z potencjału, możliwości i problemów lokalnej bazy infrastrukturalnej, środowiskowej, społecznej i kulturowej. Brak rzetelnej analizy mocnych i słabych stron w poszczególnych obszarach funkcjonowania gminy może spowodować, że kierunki działania zaplanowane w programach wieloletnich nie będą w pełni korespondowały z rzeczywistymi problemami i możliwościami lokalnej społeczności. Ilustracją takiej sytuacji może być zbyt jednostronne podejście decydentów do kwestii przyszłych priorytetowych działań, które mogą być w sposób nieuzasadniony skupione głównie w wybranych obszarach, wytypowanych np. pod wpływem niepełnej informacji o wszystkich uwarunkowaniach rozwoju, uznaniowości władz lub nacisków określonych grup interesariuszy. Również założenia odnoszące się do uwarunkowań o charakterze egzogenicznym mogą współdecydować o skuteczności realizacji danego programu wieloletniego. Przykładowo zbyt optymistyczne szacunki dotyczące

wzrostu PKB na poziomie kraju i regionu mogą spowodować, że realizacja części planowanych inwestycji na poziomie gminy będzie zagrożona i tym samym realizacja programu wieloletniego nie dojdzie do pełnego skutku. Innym przykładem może być sytuacja, w której lokalni decydenci planują realizację programów wieloletnich, w ramach których powodzenie ważnych przedsięwzięć w założonych ramach czasowych i finansowych uzależnione jest od przyszłych decyzji władz wyższego szczebla lub zmiany prawodawstwa w określonym obszarze (np. w zakresie ochrony środowiska lub prawa zamówień publicznych). Ilustracją tego może być często spotykana w praktyce polskiego samorządu sytuacja, w której władze gminy planują określone inwestycje drogowe komplementarne względem projektów wojewódzkich i krajowych. Opóźnienia lub nawet całkowite zaniechanie realizacji inwestycji prowadzonych przez władze wyższego szczebla mogą spowodować, że koncepcja rozwoju systemu drogowego gminy będzie zagrożona, a wieloletni plan inwestycyjny nie będzie skutecznie realizowany. Realne założenia co do zakresu gminnych inwestycji drogowych pozwoliłyby zminimalizować wpływ nieprzewidzianych decyzji władz wyższego szczebla. Innym przykładem obrazującym brak realności założeń odnośnie uwarunkowań zewnętrznych realizacji gminnych programów wieloletnich jest sfera prawodawstwa i nie uwzględnienie przez decydentów możliwej zmiany uwarunkowań prawnych, które będą ograniczać lub blokować część kluczowych zamierzeń inwestycyjnych. Dotyczy to zwłaszcza kwestii związanych z prawem ochrony środowiska, prawem budowlanym oraz regulacjami odnoszącymi się do możliwości zagospodarowania przestrzennego gminy. Nieprzemysłane decyzje władz gminy w tych obszarach, zwłaszcza na poziomie programów wieloletnich, mogą w istotny sposób zagrozić skutecznej realizacji planowanej polityki społeczno-gospodarczej w gminie i tym samym ograniczyć wpływ decydentów na procesy rozwoju lokalnego.

Główne przesłanki przemawiające na koniecznością tworzenia wieloletnich programów rozwoju w świetle rozważań nad czynnikami efektywności zarządzania na poziomie lokalnym można sformułować następująco:

- tworzenie wieloletnich programów inwestycyjnych może przyczynić się do skuteczniejszej realizacji zaplanowanej strategicznej wizji rozwoju gminy, uwzględniającej jej długookresowe potrzeby i możliwości. Przygotowanie programów obejmujących swoim zasięgiem identyfikację potrzeb inwestycyjnych oraz społecznych w okresie wykraczającym poza rok budżetowy pozwala na takie dostosowanie bieżącej polityki finansowej i inwestycyjnej gminy w ramach budżetu, która nie będzie zakłócać wieloletniego cyklu realizacji strategicznych celów społeczno-gospodarczych. Tym samym przygotowane roczne budżety, zarówno w zakresie części dochodowej, jak i wydatkowej, wynikać będą w części z zaplanowanej długoterminowej wizji rozwoju gminy, uwzględniającej stopniowe zaspokajanie najpilniejszych potrzeb lokalnej społeczności. W takim rozumieniu można uznać, iż w procesie wykorzystania wieloletnich narzędzi planowania inwestycyjnego i finansowego tradycyjny budżet roczny stanowi pewną integralną część całokształtu polityki społeczno-gospodarczej władz gminy. W związku z tym zastosowanie wieloletnich metod programowania rozwoju gminy, łącznie z realizacją budżetu rocznego, stanowi integralny obszar będący przedmiotem zarządzania ze strony lokalnych decydentów. Znaczenie bieżącej polityki budżetowej, zwłaszcza w zakresie wydatków publicznych oraz silne oddziaływanie wieloletnich programów inwestycyjnych i finansowych na przyszły rozwój gminy decydują o tym, że dobór odpowiednich instrumentów oraz jakość przygotowania budżetu i programów wieloletnich w dużym stopniu współdecydują o kierunkach i tempie rozwoju gminy. Władze gminy, często w

porozumieniu z partnerami zainteresowanymi realizacją określonego programu inwestycyjnego, dokonują podziału lokalnych zasobów rzeczowo-finansowych poprzez rozdysponowanie prognozowanych dochodów gminy na priorytetowe przedsięwzięcia, planowane do realizacji w perspektywie wieloletniej.

- opracowanie i wdrażanie wieloletniej polityki społeczno-gospodarczej ma również istotny wymiar w zwiększeniu partycypacji interesariuszy jednostek publicznych w tworzeniu warunków dla poprawy efektywności lokalnej gospodarki i zwiększeniu jakości przestrzeni społecznej. W nowoczesnych modelach zarządzania publicznego decydenci realizują politykę społeczno-gospodarczą przy aktywnym uczestnictwie społeczeństwa, które może współdecydować o kierunkach wydatkowania zasobów budżetowych. Włączenie interesariuszy władzy publicznej w proces kształtowania jej decyzji pozwala z jednej strony osiągnąć korzystny efekt polityczny w postaci wzrostu zaufania otoczenia do decydentów, z drugiej zaś może w wymierny sposób poprawić efektywność alokacji publicznych zasobów rzeczowo-finansowych. Poddanie społecznej opinii rozmaitych wieloletnich zamierzeń władz publicznych może spowodować, że ich ostateczny wymiar w postaci konkretnych decyzji będzie w większym stopniu uwzględniać interes otoczenia władzy, w mniejszym zaś partykularny zysk o charakterze politycznym. Należy jednak podkreślić, iż instrument zarządzania w postaci włączenia interesariuszy w proces opracowania i wdrażania wieloletniej polityki społeczno-gospodarczej, może w skrajnych przypadkach wywoływać skutki negatywne. Dzieje się tak w przypadku, gdy lokalni decydenci włączają w ten proces w sposób selektywny tylko wybrane przez siebie grupy interesariuszy, głównie te których interes jest jak najmniej rozbieżny z kształtem planowanej polityki władz publicznych. W związku tym należy podkreślić, iż jednym z

warunków efektywności i skuteczności programowania określonych zadań publicznych na etapie przygotowania wieloletnich programów inwestycyjnych i finansowych przy współudziale interesariuszy jest pełna otwartość na opinie wszystkich potencjalnych partnerów lokalnych władz.

- innym korzystnym aspektem związanym z wykorzystaniem instrumentów wieloletniego planowania inwestycyjnego na poziomie lokalnym jest wzrost świadomości interesariuszy w zakresie najpilniejszych potrzeb gospodarczych i społecznych oraz pobudzenie mieszkańców i innych środowisk do wspólnego działania na rzecz wieloletniego rozwoju gminy. Sam proces przygotowania programów wieloletnich, o ile jest w odpowiedni sposób uspołeczniony, ukierunkowany jest na wywołanie lokalnej debaty na temat przyszłych możliwości i barier rozwoju gminy. W toku debaty z udziałem lokalnych środowisk, w tym samych mieszkańców, wypracowywane są ogólne kierunki przyszłej alokacji zasobów gminy oraz planowanych działań decydentów, które później zostaną określone na poziomie konkretnych przedsięwzięć zapisanych w wieloletnich planach inwestycyjnych i finansowych. Warto w tym miejscu podkreślić, iż niewłaściwe podejście władz lokalnych do kwestii włączenia lokalnych środowisk może wywołać kilka niekorzystnych skutków. Po pierwsze zbytnia uległość decydentów względem propozycji interesariuszy może spowodować, że wieloletnie programy rozwoju będą zawierały zbyt wiele działań, których finansowanie nie będzie możliwe przy wykorzystaniu realnego potencjału budżetowego. Po drugie, ujęcie przez decydentów w wieloletnich programach wielu propozycji działań nie spójnych z zakładaną do realizacji polityką władz publicznych może spowodować, że programy te będą miały wyłącznie wymiar propagandowo-polityczny, a ich faktyczna realizacja nigdy nie dojdzie do skutku.

Po trzecie, przeforsowanie realizacji wieloletnich programów nacechowanych przewagą pomysłów zewnętrznych partnerów władz publicznych może zagrażać spójności i koordynacji polityki lokalnej, ograniczyć pole działania lokalnych decydentów i stworzyć chaos w zakresie sprawowania podstawowych funkcji publicznych. Po czwarte, niewłaściwie zorganizowany proces opracowania programów wieloletnich może wywołać konflikty pomiędzy władzą publiczną oraz jej interesariuszami. Dzieje się tak albo wskutek nieuzasadnionego rozbudzenia nadziei interesariuszy związanych z realizacją forsowanych przez nich działań i późniejszego braku ich podjęcia, lub poprzez selektywne i oparte na uznaniowych kryteriach uwzględnianie w programach pomysłów zgłaszanych tylko przez wybranych partnerów.

- kolejnym pozytywnym efektem związanym z opracowaniem i wdrażaniem wieloletniej polityki społeczno-gospodarczej jako instrumentu kształtowania kierunków rozwoju lokalnego jest wzrost przejrzystości, przewidywalności i transparentności działań podejmowanych przez lokalnych decydentów. Uruchomienie procesów opracowania wieloletnich programów rozwojowych, w tym inwestycyjnych, pozwala oczekiwać interesariuszom danej jednostki publicznej, że działania decydentów poparte są rzetelną analizą lokalnych uwarunkowań społeczno-gospodarczych, uwzględniającą aktualne i przyszłe potrzeby rozwoju gminy. Ponadto z perspektywy interesariuszy polityka władz publicznych wydaje się być bardziej przewidywalna, gdyż jest realizowana na podstawie zaplanowanych, wieloletnich programów, na których kształt mają również realny wpływ. Różne decyzje podejmowane przez interesariuszy gminy mogą w pewnym stopniu wynikać z planowanej polityki władz publicznych. Przykładowo młodzi ludzie pragnący osiedlić się na terenie gminy

zrobią to o wiele chętniej w sytuacji, gdy będą wiedzieć o planowanych inwestycjach infrastrukturalnych, w tym budowie sieci wodociągowo-kanalizacyjnych i dróg w okolicy planowanego zamieszkania. Przedsiębiorcy funkcjonujący na terenie gminy, znając wieloletnie zamierzenia inwestycyjne gminy, mogą z większą pewnością realizować własne inicjatywy, które są częściowo uzależnione od publicznych inwestycji infrastrukturalnych. Kolejnym pozytywnym wymiarem tak prowadzonej polityki jest wzrost transparentności lokalnej polityki społeczno-gospodarczej. Oznacza on, że interesariusze mogą oczekiwać, iż zamierzenia lokalnych decydentów zostały określone na podstawie rzetelnych kryteriów, nie zaś w drodze uznaniowych decyzji. Podstawowym warunkiem osiągnięcia efektu transparentności decyzji publicznych, zarówno na poziomie strategicznym tj. programów wieloletnich oraz operacyjnym – budżetowym, jest określenie, w miarę możliwości, mierzalnych kryteriów odnoszących się do wyboru określonych kierunków alokacji zasobów publicznych. Właściwe dobranie kryteriów realizacji określonych zadań publicznych w cyklu wieloletnim jest jednym z czynników skuteczności działania lokalnych decydentów, gdyż poza pozytywnymi efektami w postaci wzrostu przejrzystości sprawowania władzy może spowodować, że środki budżetowe będą wydatkowane na przedsięwzięcia charakteryzujące się najwyższym priorytetem z perspektywy skuteczności kształtowania dobrobytu lokalnego. Jednakże warto podkreślić, iż budowa wieloletnich programów rozwojowych wyłącznie na podstawie mierzalnych kryteriów, np. stosunku nakładów do wymiernych, policzalnych korzyści społecznych czy gospodarczych, nie zawsze może okazać się najbardziej efektywną drogą do osiągnięcia szybkiego przyrostu dobrobytu w gminie. Często najpilniejsze zadania stojące przed władzą lokalną wymagają poniesienia

nakładów niewspółmiernych w stosunku do efektów rzeczowych. Wpływ działań podejmowanych w sferze użyteczności publicznej, obok wymiaru finansowego i mierzalnych skutków rzeczowych, nie zawsze można scharakteryzować w sposób policzalny, tzn. taki w którym efekty działań miałyby konkretny wyraz we wzroście konkretnych wskaźników opisujących poziom rozwoju danej jednostki. Dlatego też, w drodze wieloletniego programowania działań publicznych lokalni decydenci powinni uwzględniać również niemierzalne, w pewnym stopniu subiektywne kryteria wynikające z najpilniejszych potrzeb interesariuszy. Przykładowo kapitałochłonna inwestycja w budowę nowej oczyszczalni ścieków nie musi być najbardziej efektywna pod kątem relacji nakładów do mierzalnych rezultatów, jednak bez jej realizacji długoterminowy poziom rozwoju lokalnego, mierzony głównie zadowoleniem mieszkańców i poprawą stanu środowiska naturalnego, będzie obniżony. Tym samym można przejść do konkluzji, iż efektywne działania w zakresie budowy wieloletniej polityki władz lokalnych, w tym zwłaszcza w odniesieniu do kierunków alokacji wydatków publicznych, powinny być ukształtowane w drodze wypracowania kompromisu pomiędzy: oczekiwaniami interesariuszy, długoletnimi możliwościami finansowo-rzeczowymi gminy określonymi w wieloletnich programach finansowych, celami politycznymi, społecznymi i gospodarczymi decydentów oraz właściwym doborem obiektywnych i subiektywnych kryteriów opisujących korzyści wynikające z realizacji poszczególnych zadań.

- prawidłowo opracowane wieloletnie programy rozwojowe, w tym inwestycyjne, stanowią jeden z najważniejszych instrumentów władz publicznych służących podbudzaniu rozwoju lokalnej przedsiębiorczości oraz przyciągnięcia na obszar gminy nowych inwestorów prywatnych. Dobrze zaplanowana wieloletnia polityka

inwestycyjna władz gminy może korzystnie wpłynąć na poprawę lokalnego klimatu dla rozwoju przedsiębiorczości poprzez bezpośrednie oddziaływanie konkretnych przedsięwzięć inwestycyjnych oraz rozmaitych inicjatyw samorządowych (np. tworzenie lokalnych centrów i inkubatorów przedsiębiorczości, tworzenie for dialogu pomiędzy władzą lokalną, przedsiębiorcami, mieszkańcami, tworzenie sieci współpracy pomiędzy samorządem lokalnym, przedsiębiorcami, instytucjami otoczenia biznesu oraz instytucjami naukowo-badawczymi). Z drugiej strony stabilna, konsekwentna i przemyślana polityka wieloletnia również tworzy korzystny klimat dla rozwoju przedsiębiorczości i stanowi mocny sygnał dla wszystkich potencjalnych nowych inwestorów rozważających podjęcie działalności gospodarczej na terenie gminy⁷⁸.

- kolejnym istotnym czynnikiem decydującym o istotnej roli prawidłowo prowadzonej polityki wieloletniego rozwoju gminy w poprawie jakości zarządzania publicznego jest jej korzystny wpływ przejawiający się w większej skłonności lokalnych decydentów do **podejmowania prób niekonwencjonalnego finansowania poszczególnych zadań**. Dzieje się tak dlatego, że zasygnalizowane potrzeby inwestycyjne na ogół są wielokrotnie wyższe niż możliwości budżetowe gminy. Dlatego też lokalni decydenci, chcąc maksymalnie efektywnie realizować wieloletnie zamierzenia rozwojowe, zmuszeni są do poszukiwania alternatywnych, pozabudżetowych form finansowania inwestycji. W konsekwencji są oni bardziej skłonni do wykorzystania, w miarę możliwości finansowych i organizacyjnych gminy, wszystkich prawnie dozwolonych form realizacji zadań publicznych. W praktyce samorządowej wiele inwestycji realizowanych jest w formułach

⁷⁸ W sytuacji ograniczonego „kapitału” jakim są inwestorzy prywatni, przewaga wypracowana przez władze lokalne dzięki realizacji skutecznych programów rozwoju może być jednym z kluczowych czynników decydujących o atrakcyjności inwestycyjnej danego terytorium

pozwalających na finansowanie inwestycji ze źródeł prywatnych np. w ramach spółek celowych. Coraz częściej lokalni decydenci już na etapie przygotowania wieloletnich zamierzeń inwestycyjnych „typują” te, które teoretycznie można zrealizować w formule współpracy z inwestorami prywatnymi, np. w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Dotyczy to zwłaszcza kapitałochłonnych inwestycji w sferze sportu i rekreacji, kultury czy też innych usług publicznych, w ramach których (lub równolegle) można pobierać korzyści finansowe od użytkowników, które mogłoby stanowić rekompensatę dla inwestora prywatnego za zaangażowanie na etapie realizacji inwestycji. Skuteczność tego typu działań zależy od jakości prawno-finansowych analiz przedrealizacyjnych przygotowanych przez gminę, które wskazują w jakiej formie i czy w ogóle możliwa jest korzystna dla gminy i inwestorów współpraca przy realizacji konkretnego przedsięwzięcia inwestycyjnego. Niewłaściwe przygotowanie w tym zakresie może mieć bardzo negatywne konsekwencje dla gminy, gdyż może spowodować końcowe niepowodzenia przedsięwzięcia np. w postaci wycofania się partnera prywatnego na etapie inwestycji czy też eksploatacji lub braku zainteresowania przedsięwzięciem na etapie składania ofert przez potencjalnych inwestorów. W tym przypadku gmina ponosi koszty związane z przygotowaniem inwestycji, która w rezultacie nie dojdzie do skutku w zaplanowanej formule. Ponadto w przypadku niepowodzenia etapu przygotowania danej inwestycji z planowanym udziałem inwestorów prywatnych wywołuje efekt sztucznego blokowania jej realizacji przy wykorzystaniu źródeł budżetowych lub innych form finansowania pozabudżetowego (np. poprzez emisję obligacji). Z drugiej strony zbyt optymistyczne założenia co do możliwości pozabudżetowego finansowania inwestycji, zwłaszcza przy udziale inwestorów prywatnych zainteresowanych w

osiągnięciu jak najwyższych stóp zwrotu z zainwestowanego kapitału, może spowodować, że gmina będzie ponosić wyższe koszty finansowe niż w przypadku realizacji inwestycji przy wykorzystaniu konwencjonalnych form finansowania np. w postaci kredytu długoterminowego lub obligacji komunalnych. Nieodpowiednie zabezpieczenie interesu publicznego w przedsięwzięciach realizowanych przy udziale inwestorów prywatnych, może spowodować, że podmiot publiczny ponosić będzie wysokie koszty związane z koniecznością dopłacania dodatkowych, wcześniej nieplanowanych, wynagrodzeń inwestorom, którzy nie uzyskują rynkowej stopy zwrotu z inwestycji o charakterze użyteczności publicznej. Należy podkreślić, iż włączenie możliwości realizacji zadań publicznych przy wykorzystaniu współpracy z inwestorami prywatnymi jest korzystne w sytuacji, gdy łączny koszt zaangażowanego kapitału publicznego nie przewyższa kosztu realizacji zadania przy wykorzystaniu innych form finansowania. Tym niemniej realizacja zadań przy wykorzystaniu środków inwestorów prywatnych związana jest z osiągnięciem wielu istotnych korzyści dla gminy i jej interesariuszy wśród których wymienić należy m.in.: wykorzystanie doświadczenia menedżerów sektora komercyjnego w realizacji usług o charakterze użyteczności publicznej, promocję gminy jako miejsca otwartego na współpracę z inwestorami kapitałowymi, możliwość realizacji inwestycji użyteczności publicznej z rozbudowaną funkcją komercyjną stanowiącą atrakcyjne dla mieszkańców uzupełnienie podstawowej oferty i wreszcie odciążenie gminy i jej zasobów w procesie zarządzania operacyjnego wybudowaną infrastrukturą. Poszukując optymalnego montażu finansowego dla planowanych inwestycji lokalni decydenci muszą również w stopniu maksymalnym z możliwych wykorzystywać dostępne krajowe i zagraniczne źródła finansowania.

3.1.3 Wieloletnie plany finansowe

Niezwykle ważnym korzystnym efektem związanym z opracowaniem i wdrażaniem wieloletniej polityki społeczno-gospodarczej na poziomie lokalnym jest zwiększona motywacja decydentów do opracowania **wieloletnich planów finansowych (WPF)**, które stanowią istotne uzupełnienie planów inwestycyjnych i jednocześnie bardzo atrakcyjny instrument zarządzania jednostką terytorialną.

Według Ustawy o Finansach Publicznych z 2009 roku⁷⁹ Wieloletni Plan Finansowy ma obejmować prognozę m.in. takich parametrów budżetowych, jak:

- dochody budżetu w podziale na dochody i wydatki bieżące, w tym na obsługę długu, gwarancję i poręczenia,
- dochody i wydatki majątkowe,
- wyniku budżetu,
- przychody i rozchody budżetu, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia.

Jednym z głównych założeń ustawy o finansach publicznych jest wprowadzenie do polskiego systemu finansów publicznych Wieloletniego Planu Finansowego jako dokumentu wskazującego kierunki polityki finansowej oraz wieloletniej prognozy finansowej stymulującą politykę finansową JST. Prowadzenie takiej polityki pozwala między innymi na bardziej racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi, zwiększenie wiarygodności i przejrzystości polityki finansowej, dopasowanie do planowania na szczeblu unijnym, wybór horyzontu planowania.

⁷⁹ Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Podobnie jak WPI, WPF stanowi pomost pomiędzy perspektywicznymi ustaleniami (celami rozwoju i zadaniami realizacyjnymi) zawartymi w strategii rozwoju a corocznymi budżetami. Wiele gmin w trosce o zapewnienie odpowiedniego poziomu finansowania projektów wpisanych w wieloletnie programy rozwojowe, w tym współfinansowanych ze środków pozabudżetowych, opracowuje wieloletnie plany finansowe, które pozwalają szacować zdolności inwestycyjne gminy w perspektywie długookresowej przy zachowaniu płynności finansowej budżetów.

Instrument ten pozwala wypracować możliwe warianty finansowania zaplanowanych pakietów inwestycyjnych gminy w perspektywie wieloletniej. Tym samym, poprzez opracowanie wieloletnich programów finansowych zintegrowanych z planami inwestycyjnymi, lokalni decydenci mogą w sposób nie zagrażający płynności finansowej budżetu w długim okresie podejmować decyzje odnośnie realizacji określonych przedsięwzięć. Jest to bardzo ważny moment sprawowania władzy na poziomie lokalnym, gdyż pozwala decydentom podejmującym bieżące działania, określić ich długofalowy skutek w przyszłości, głównie z perspektywy możliwości finansowania wieloletnich planów inwestycyjnych. Ilustracją dla określenia wagi zintegrowanego traktowania wieloletnich planów inwestycyjnych i finansowych jest często spotyka w praktyce samorządowej zjawisko „przeinwestowania”. Przeinwestowanie oznacza sytuację, w której władze gminy usiłują zrealizować jak najwięcej przedsięwzięć w krótkim czasie, zaciągając przy tym zobowiązania dłużne bez analizy ich wieloletnich skutków finansowych dla budżetu gminy. Zbyt szeroki zakres inwestycji finansowany za pomocą środków dłużnych może negatywnie wpłynąć na długoterminową płynność budżetową danej jednostki terytorialnej. Finansowanie zadań inwestycyjnych za pomocą środków kredytowych oznacza, że gmina musi ponieść koszty obsługi długu w czasie po zakończeniu ich realizacji. Wydatki na obsługę długu pomniejszają tym samym pulę wolnych środków finansowych w kolejnych budżetach. Zbyt agresywna,

niekontrolowana polityka władz gminy może spowodować, że realizacja bieżących inwestycji odbywać się będzie kosztem przyszłych możliwości finansowych. Wieloletnie plany finansowe pomagają zbilansować bieżące i przyszłe możliwości inwestycyjne przy wykorzystaniu optymalnych źródeł finansowania, bez ryzyka utraty długookresowej płynności finansowej budżetu. Warunkiem skutecznej i zrównoważonej wieloletniej polityki społeczno-gospodarczej władzy lokalnej jest zatem stałe wkomponowanie w bieżący proces decyzyjny analizy długookresowych możliwości finansowania planów inwestycyjnych gminy. Niestety w praktyce samorządowej instrument w postaci wieloletnich planów inwestycyjnych jest rzadko stosowany. Powodów takiej sytuacji można wymienić wiele. Jak zwraca uwagę A. Zalewski, brak w sektorze publicznym obiektywnych mechanizmów efektywnościowej alokacji zasobów oraz trudności związane ze stosowaniem kryteriów efektywności sprawiają, że decyzje o poziomie i strukturze wydatków publicznych są podejmowane w procesie negocjacji politycznych⁸⁰. Ponadto stosowana z konieczności administracyjno-polityczna alokacja środków publicznych może być przyczyną występowania arbitralności i woluntaryzmu w procesie podejmowania decyzji alokacyjnych oraz marnotrawstwa zasobów.⁸¹ Efektywne wykorzystanie instrumentów wieloletniego planowania finansowego oraz inwestycyjnego uwarunkowane jest zatem odsunięciem na dalszy plan motywacji politycznej w procesie podejmowania decyzji przez władze lokalne.

⁸⁰ A. Zalewski, Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym, pod red. A. Zalewskiego, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, 2007 r., str. 51.

⁸¹ Tamże, s. 52.

3.1.4 Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (MPZP)

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może być wykorzystany w celu realizacji strategicznej polityki społeczno-gospodarczej gminy. Dzięki kształtowaniu zapisów MPZP pod wpływem zmieniających się warunków funkcjonowania gminy władze publiczne mogą w sposób elastyczny dostosować możliwości rozwoju infrastrukturalnego i społecznego do oczekiwań obecnych i przyszłych inwestorów i mieszkańców. Dobrze przygotowany plan zagospodarowania korzystnie wpływa na jakość zarządzania gminą, gdyż porządkuje przestrzeń publiczną, określając możliwości rozwoju rozmaitych funkcji społecznych i gospodarczych na terenie gminy. Dzięki temu władze publiczne oraz jej interesariusze wiedzą jakie są możliwości przyszłego rozwoju gminy. Dotyczy to zwłaszcza potencjalnych inwestorów, którzy znając zapisy planu zagospodarowania mogą podjąć decyzje o rozpoczęciu działalności gospodarczej na terenie gminy. Brak planu zagospodarowania stanowi istotną barierę dla potencjalnych inwestorów, którzy podejmując decyzje biznesowe wolą mieć pewność co do możliwości zabudowy na danym obszarze. Ponadto brak planu może spowodować, że gmina rozwijać się będzie w sposób nieskoordynowany i chaotyczny. Może to wywołać w przyszłości liczne konflikty, np. wymieszanie obszarów działalności przemysłowej z osiedlami mieszkaniowymi lub spowodować zbyt rozproszoną zabudowę gminy. Rozproszona zabudowa jest niezwykle istotnym problemem w gminach nie posiadających planu zagospodarowania, gdyż powoduje że koszty zapewnienia dostępu do urządzeń infrastruktury technicznej i społecznej są znacznie wyższe niż na terenach o zwartej zabudowie.

3.2 Instrumenty finansowe

3.2.1 Instrumenty dochodowe

Obok instrumentów polityki wydatkowej najistotniejszą rolę w kształtowaniu możliwości rozwoju lokalnego w procesie zarządzania gminą pełni polityka dochodowa. Polega ona na świadomym i celowym doborze źródeł oraz rodzajów dochodów budżetowych⁸² zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi oraz na określeniu metod działania (zasad) w zakresie ich pozyskiwania, zgodnie z zasadą wydajności i terminowości, tak aby zapewnić płynność finansową budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a jednocześnie pozytywnie oddziaływać na otoczenie (mieszkańców i podmioty gospodarujące na jej terenie) za pomocą instrumentów tej polityki⁸³. Instrumenty będące w arsenale polityki dochodowej w głównej mierze skupiają się wokół podatków i opłat lokalnych, których poziom w granicach obowiązującego prawa, ustalany jest przez decydentów (rozumianych jako zarząd i rada gminy). Poprzez odpowiednie zaplanowanie gminnej polityki podatkowej możliwe jest stosowanie rozmaitych zachęt finansowych dla interesariuszy, w tym zwłaszcza przedsiębiorców.

Gmina może stosować preferencje fiskalne w postaci ustalania stawek podatków i opłat, ulg oraz zwolnień w celu realizacji określonej polityki społecznej i gospodarczej. Jeśli decydenci skorzystają z możliwości obniżenia stawek podatków lokalnych np. od środków transportowych czy nieruchomości to może to oznaczać, że chcą zachęcić do podejmowania działalności gospodarczej na terenie gminy. Stosowanie systemu zachęt finansowych dla przedsiębiorców i organizacji trzeciego sektora jest jednym z głównych przejawów samodzielności gminnej polityki w aspekcie dochodowym. Jest to również jeden z

⁸² J. Cullis, P. Jones, *Public Finance and Public Choice*, Oxford University Press, II edition 1998, s.242.

⁸³ M. Jastrzębska, *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wyd. UG, Gdańsk 2005., s.67.

najważniejszych, obok bezpośredniej realizacji publicznych zadań inwestycyjnych, składników tzw. interwencjonizmu lokalnego. Oznacza to, że poprzez stosowanie odpowiedniej konfiguracji zachęt w postaci instrumentów polityki dochodowej, władze gminy mają realny wpływ na zainteresowanie inwestorów prywatnych i tym samym na możliwości rozwoju gospodarczego.

Oprócz instrumentów związanych z podatkami i opłatami lokalnym do najważniejszych obszarów gminnej polityki dochodowej zalicza się kwestie zbywania (lub oddania) do użytkowania składników mienia publicznego. Ze względu na jednokrotność zasilenia dochodów samorządowych gminy sprzedaż mienia publicznego powinna być traktowana jako ostateczność. Dysponowanie majątkiem trwałym w postaci budynków lub nieruchomości nie wykorzystywanych do prowadzenia bieżącej działalności publicznej jest racjonalne w przypadku, gdy nie ma możliwości ich efektywnego wykorzystania na cele związane z zaspokajaniem potrzeb interesariuszy oraz gdy istnieje możliwość alternatywnego rozporządzenia mieniem, które spowoduje przyływ środków pieniężnych do budżetu gminy. Władze publiczne powinny wnikliwie rozważyć czy w danej sytuacji opłacalne jest całkowite i ostateczne wyzbycie się nieruchomości w postaci jej sprzedaży, czy też lepszym wariantem jest najem, dzierżawa lub użyczenie innym podmiotom, nie zamykające możliwości późniejszego wykorzystania nieruchomości na cele publiczne lub jej sprzedaży po wyższej cenie. W każdym przypadku decyzja o dysponowaniu mieniem publicznym powinna być poprzedzona wnikliwą wieloletnią analizą uwzględniającą nie tylko aspekty finansowe w postaci jednorazowego lub cyklicznego wpływu środków pieniężnych, lecz przede wszystkim przyszłe potrzeby lokalnej społeczności. Dla zilustrowania niezwykle ważnej roli tego etapu działania władz publicznych można przytoczyć przykład władz publicznych, które nie przewidując przyrostu liczby młodych mieszkańców w perspektywie 10-15 lat wyzbyły się atrakcyjnie położonych nieruchomości gruntowych, na których można by wybudować obiekty

szkolne, przedszkolne i sportowo-rekreacyjne. W takiej sytuacji społeczne koszty decyzji o sprzedaży nieruchomości, podjętej przed wieloma laty, odczuwalne są w dużym odstępie czasowym, jednakże ich dotkliwość jest znacząca i może przewyższać doraźne finansowe korzyści wynikające ze sprzedaży. Innym aspektem spojrzenia na kwestie dysponowania majątkiem trwałym gminy jest przeznaczenie środków pochodzących z ich ewentualnej sprzedaży lub dzierżawy. Jeśli sprzedaż majątku trwałego dokonywana jest w celu finansowania zadań bieżących samorządu gminy to możemy mówić o zjawisku „przejadania” potencjału wynikającego z wyposażenia w rzeczowe i gruntowe składniki majątku gminy. Jest to sytuacja niekorzystna, gdyż prowadzi w łatwy sposób do zmniejszenia przyszłych szans rozwojowych gminy oraz zmniejsza aktywność decydentów w kierunku racjonalizacji sfery wydatków bieżących. Świadomość, że „zawsze jakoś to będzie” lub że „zawsze możemy coś sprzedać” jest szczególnie niebezpieczną cechą myślenia lokalnych decydentów, którzy swoją błędną politykę, zwłaszcza w perspektywie wyborczej, chcą finansować poprzez doraźną i nieprzemyślaną sprzedaż składników majątkowych lub niekontrolowane zadłużenie. Natomiast można uznać, iż decyzja o sprzedaży publicznego składnika majątkowego jest przejawem racjonalnie prowadzonej polityki władz publicznych w następujących sytuacjach:

- 1) gdy sprzedaż składników majątkowych realizowana jest wyłącznie w celu finansowania wcześniej zaplanowanych, ważnych inwestycji o charakterze użyteczności publicznej lub zaplanowanego w wieloletnich programach finansowych pokrycia deficytu budżetu gminy, będącego efektem nagromadzenia dużej liczby ważnych przedsięwzięć w danym roku budżetowym,
- 2) braku możliwości alternatywnego taniego pozyskania środków na finansowanie danego zadania na rynku komercyjnym lub środków pomocowych, np. unijnych,
- 3) gdy wieloletnia analiza ekonomiczno-finansowa skutków sprzedaży majątku gminy wskazuje, że jest to efektywny sposób jego dyspozycji w porównaniu z

innymi możliwościami jego wykorzystania np. w postaci aportu do spółki prawa handlowego, dzierżawą, najmem, przekazaniem w wieczyste użytkowanie lub (w przypadku gruntów) przygotowaniem infrastrukturalnym pod kątem prowadzenia przyszłej i obecnej działalności gospodarczej,

- 4) gdy odczuwalne w przyszłych okresach społeczne koszty utraty własności publicznej nie przewyższą doraźnych finansowych korzyści ze sprzedaży.

W środowisku samorządowym od lat toczy się dyskusja na temat sprzedaży składników majątku publicznego. Wiele gmin podjęło decyzję o sprzedaży nieruchomości w celu jednorazowego finansowania deficytu budżetowego, spowodowanego realizacją kapitałochłonnych inwestycji infrastrukturalnych. Inne z kolei wdzierżawiły nieruchomości, licząc na stały, długoterminowy przyływ środków finansowych. Ważne jest, aby wszelkie decyzje związane ze zbyciem lub najmem mienia publicznego poprzedzone zostały wnikliwą analizą kosztów i korzyści z perspektywy budżetu gminy. Nierozważne dysponowanie mieniem publicznym może przejawiać się w sprzedaży składników majątkowych, których oczekiwana rynkowa wartość wzrośnie w ciągu kolejnych lat lub których wykorzystanie w postaci najmu i dzierżawy przyniesie łącznie wyższe wpływy finansowe niż jednorazowa sprzedaż. W przypadku zbycia nieruchomości istotną kwestią jest konieczność rozgraniczenia przez decydentów doraźnej korzyści w postaci jednorazowego wpływu do budżetu od kosztów związanych z trwałym wyzbyciem się możliwości wykorzystania nieruchomości w celu realizacji zadań publicznych. Bez wariantowej analizy wykorzystania danego składnika majątkowego możliwe jest, że decyzja o jego zbyciu lub najmie będzie w konsekwencji niekorzystna dla budżetu gminy oraz z perspektywy zaspokajania potrzeb interesariuszy. W praktyce może również dojść do sytuacji, w której sprzedaż majątku gminnego będzie korzystna finansowo, jednakże utrata niemierzalnych korzyści wynikających z jego

wykorzystania dla dobra interesariuszy może zmniejszyć ekonomiczną użyteczność takiej transakcji. W każdym przypadku dysponowania majątkiem publicznym decydenci obok kategorii wpływów środków finansowych do budżetu z tytułu sprzedaży lub najmu powinni uwzględniać aspekty ekonomiczne, związane z wyzbyciem się korzyści społecznych dla mieszkańców i pozostałych interesariuszy.

Decyzje podejmowane w sferze zbywania majątku publicznego zawsze rodzą podejrzenia o charakterze korupcyjnym. Władze publiczne powinny dochować wszelkich starań w celu eliminacji ryzyka korupcji oraz pełnego informowania społeczeństwa o planowanych działaniach w tym zakresie. Decyzje o sprzedaży majątku podejmowane bez przeprowadzenia szerokich konsultacji z interesariuszami negatywnie wpływają na postrzeganie roli lokalnych decydentów i zmniejszają zaufanie do władzy publicznej. Świadoma polityka dysponowania majątkiem gminy powinna uwzględniać wyłącznie szeroko rozumiany interes publiczny zarówno w odniesieniu do bieżących, jak również przyszłych kosztów i korzyści finansowych oraz ekonomicznych.

Inną kategorią instrumentów zaliczanych do obszaru polityki dochodowej jest polityka cenowa, prowadzona głównie w sferze usług komunalnych. W przypadku świadczenia usług o charakterze użyteczności publicznej w formie własności lub współwłasności publicznej lokalni decydenci mają wpływ na kształtowanie się ich cen i jakości. Odpowiednia jakość zarządzania w gminnych zakładach budżetowych świadczących usługi wodociągowo-kanalizacyjne, odpadowe i inne może skutkować obniżeniem kosztów ogólnych prowadzonej działalności, co przełoży się na oferowane mieszkańcom ceny. Błędna polityka może doprowadzić do nadmiernego wzrostu kosztów ogólnych, np. administracyjnych, co spowoduje wzrost cen.

Kolejnym obszarem jest zarządzanie cenami i jakością usług użyteczności publicznej w sytuacji, gdy gmina nie ma bezpośredniego władztwa w zakresie ich wykonywania, a jedynie jest organem zamawiającym i nadzorującym. Może to dotyczyć zwłaszcza sytuacji, w której gmina w drodze kontraktu zleca w całości wykonawstwo danej usług na zewnątrz, tworzone są spółki prawa handlowego z udziałem publicznym lub zawiązywane są umowy np. na zasadzie koncesji lub partnerstwa publiczno-prywatnego. Decydenci mają więc bieżący wpływ na funkcjonowanie systemu świadczenia usług publicznych tylko w granicy udziałów w zarządach i radach nadzorczych spółek lub odpowiednich uregulowań umownych z podmiotami prywatnymi. Brak właściwego zabezpieczenia interesu publicznego może doprowadzić do niekontrolowanego wzrostu cen i obniżenia jakości usług publicznych, zwłaszcza w sferze tzw. monopolii naturalnych.

3.2.2 Instrumenty wydatkowe

Polityka wydatkowa jest integralną częścią polityki budżetowej gminy. W dużym skrócie można stwierdzić, iż polityka wydatkowa jest to świadome i celowe kierowanie strumieni środków budżetowych służące realizacji określonych zadań publicznych.

Abstrahując od ograniczeń prawnych i organizacyjnych realizacji polityki wydatkowej należy podkreślić, iż to poziom dochodów gminy w największym stopniu decyduje o jej możliwościach budżetowych związanych z realizacją planu wydatków. Planowane strumienie dochodów w wyniku procesu przygotowania budżetu oraz rozmaitych wieloletnich programów i strategii zamieniane na konkretne kwoty przydzielane do poszczególnych zadań publicznych.

Polityka budżetowa w zakresie kształtowania kierunków alokacji środków publicznych prowadzona przez władze gminy przejawia się w następujących elementach, na który bezpośredni wpływ mają lokalni decydenci:

- a) programowanie wydatków budżetowych na etapie przygotowania budżetu gminy,
- b) programowanie wydatków na etapie przygotowania wieloletnich programów inwestycyjnych i finansowych.

Etap przygotowania budżetu jest kluczowym elementem w procesie tworzenia i realizacji lokalnej polityki społeczno-gospodarczej. Błędne decyzje podjęte na tym etapie sprawowania władzy mogą negatywnie oddziaływać na efektywność prowadzonej lokalnej polityki ekonomicznej w okresie wykraczającym poza rok budżetowy, w którym zostały podjęte. Przykładowo nieprzemyślana decyzja w zakresie zaciągnięcia kredytu na sfinansowanie inwestycji nie będącej priorytetową dla zaspokojenia najważniejszych potrzeb lokalnej społeczności może spowodować, iż środki publiczne nie zostaną efektywnie wykorzystane. W tym przypadku powstanie sytuacja, w której gmina będzie musiała wydatkować publiczne środki budżetowe w wielkości przewyższającej tradycyjny koszt pozyskania kapitału własnego na inwestycje, która wcale nie przysłuży się do odpowiadającego poniesionym kosztom wzrostu lokalnego dobrobytu. Innymi słowami można stwierdzić, iż lokalni decydenci, programując w budżecie tego typu inwestycje, mogli popełnić dwojakiego rodzaju błąd. Po pierwsze zrealizowali inwestycje, która nie jest najważniejsza biorąc pod uwagę zapotrzebowanie mieszkańców i całej lokalnej społeczności. Po drugie, zrealizowali inwestycje przy wykorzystaniu środków dłużnych, co oznacza, że łączny koszt przedsięwzięcia znacznie przewyższa tradycyjne finansowanie z budżetu gminy. Należy zwrócić uwagę, iż skutki ekonomiczne i społeczne sytuacji, w której gmina zaciąga dług na realizację zadania, które nie jest priorytetowe dla lokalnej społeczności, będą odczuwalne w okresie długoterminowym, znacznie wykraczającym poza rok budżetowy. Po

pierwsze gmina będzie spłacać raty oraz odsetki od zaciągniętego długu, co będzie miało bezpośrednie skutki finansowe dla budżetu gminy i tym samym ograniczy własne możliwości finansowe w latach przyszłych. Po drugie nieprzemysłana i błędna decyzja o finansowaniu inwestycji może, głównie w przypadku obiektów kubaturowych, generować stałe obciążenia finansowe dla budżetu z tytułu kosztów utrzymania wybudowanej infrastruktury. Po trzecie i chyba najważniejsze gmina, poprzez zaangażowanie środków finansowych w inwestycje nie będące priorytetem dla mieszkańców, zmniejszy własne możliwości w zakresie finansowania ważniejszych przedsięwzięć i tym samym ograniczy przyszłe możliwości rozwoju społecznego i gospodarczego.

Decyzje lokalnych władz przejawiające się w odpowiedniej alokacji wydatków budżetowych mają wpływ wykraczający poza dany rok budżetowy, dlatego ich odpowiednie przygotowanie poparte analizą najpilniejszych potrzeb lokalnej społeczności oraz określeniem optymalnych możliwości finansowania, jest jednym z najważniejszych zadań lokalnych decydentów. Wśród innych aspektów związanych z programowaniem części wydatkowej budżetu gminy należy podkreślić rolę prawidłowego dostosowania zaplanowanych strumieni wydatków do aktualnych i przyszłych potrzeb interesariuszy korzystających ze wsparcia publicznego. W ramach potrzeb aktualnych (bieżących) władze gminy muszą zwrócić uwagę na konieczność zapewnienia odpowiedniej wysokości wydatków bieżących, związanych głównie z funkcjonowaniem gminnych jednostek budżetowych np. szkół, przedszkoli, domów kultury, domów pomocy społecznej, bibliotek czy publicznych ośrodków sportowo-rekreacyjnych. Błędne decyzje w tym obszarze mogą negatywnie oddziaływać na efektywność gospodarowania całej gminy, w tym jakość działania dysponentów w jednostkach budżetowych. Zbyt wysokie kwoty przeznaczone na realizację bieżących zadań jednostek budżetowych gminy ograniczają kwoty, które mogą być przeznaczone np. na inne cele, w tym inwestycyjne. Ponadto przeszacowanie kwot niezbędnych do realizacji

zaplanowanych bieżących zadań własnych gminy w danym roku budżetowym może mieć negatywne skutki w postaci marnotrawienia publicznych środków przez jednostki budżetowe. Dla przykładu zbyt wysoka kwota przeznaczona na funkcjonowanie szkoły ograniczy bodźce do poprawy efektywności gospodarowania jednostką przez jej dyrektora, który mając nadmiar środków nie będzie dążył do poprawy efektywności zarządzania zasobem publicznym.

Jednostki budżetowe często nie prowadzą bieżących i strategicznych analiz w zakresie poprawy efektywności rozmaitych aspektów ich funkcjonowania i w konsekwencji nie podejmują żadnych kroków skutkujących racjonalizacją struktury wydatków bieżących. Spowodowane jest to wieloma zróżnicowanymi czynnikami, do których zaliczyć możemy przede wszystkim:

- brak motywacji ze strony kierownictwa gminnych jednostek budżetowych, którzy z reguły nie są nagradzani za działania skutkujące poprawą efektywności gospodarowania, w tym racjonalizacją wydatków bieżących i poprawą jakości świadczonych usług, brak odpowiedniej, racjonalnej polityki władz gminy, które często nie widzą problemu przerostu wydatków bieżących jednostek im podległych. Zdarza się, że władze lokalne z pełną świadomością zwiększają fundusze na wydatki bieżące jednostek publicznych, w tym głównie szkół, z uwagi np. na naciski ze strony mieszkańców, rodziców, nauczycieli, radnych i wreszcie samych dyrektorów szkół, Warto zwrócić uwagę, iż często w praktyce samorządowej dochodzi do patologicznych sytuacji, w których zarząd gminy i większość rady „pochodzi” ze środowisk zainteresowanych zwiększeniem wydatków budżetowych dla określonych grup lub instytucji. W takiej sytuacji lokalni decydenci zwiększają pulę wydatków dla określonych obszarów działalności gminy głównie z pobudek politycznych lub ideowych, nie analizując czy jest to działanie uzasadnione i racjonalne z perspektywy efektywności

gospodarowania środkami publicznymi. Najpospolitszym przykładem ilustrującym takie zależności jest sytuacja, w której lokalni decydenci wywodzą się ze środowisk oświatowych. Oczywiście działania tego typu są w pełni zgodne z obowiązującym prawem w tym sensie, że władze gminy mają pełną swobodę w zakresie kierunków kształtowania wydatków budżetowych na poszczególne cele wynikające z ustawy o samorządzie gminnym. Tym niemniej pojawia się w tym miejscu istotne pytanie dotyczące standardów finansowych związanych z realizacją zadań własnych gminy, zwłaszcza w odniesieniu do wspomnianej kwestii „interesowności” lokalnych decydentów. Problem wypracowania pewnych ogólnych standardów w zakresie możliwości wydatkowania publicznych środków na realizację określonych, powtarzalnych zadań samorządu gminnego wielokrotnie pojawiał się w dyskusjach na temat efektywności gospodarowania lokalnymi zasobami finansowymi. Standard wykonywania usługi publicznej mógłby zakładać, że dany efekt działalności jednostki publicznej, np. liczba uczniów szkół podstawowych korzystających z gminnego systemu edukacyjnego w ciągu roku szkolnego, mógłby być opisany wymiernymi wskaźnikami w relacji nakładów do rezultatów. Oznaczałoby to, że koszt osiągnięcia rezultatu w postaci „pobytu jednego ucznia szkoły podstawowej w ciągu roku” opisany byłby pewnymi standardowymi wskaźnikami finansowymi, oczywiście uwzględniającymi w możliwym stopniu uwarunkowania techniczne, lokalowe, możliwości budżetu danej placówki oświatowej oraz poziom kosztów stałych w przeliczeniu na 1 ucznia.

- Brak spójnej wieloletniej wizji rozwoju sfery świadczenia usług użyteczności publicznej. Problem ten dotyczy zarówno lokalnych decydentów (zarząd i rada gminy) oraz wszystkich środowisk lokalnych potencjalnie zainteresowanych w

poprawie jakości i efektywności lokalnych usług użyteczności publicznej. Brak wypracowanej docelowej struktury funkcjonowania gminnych jednostek budżetowych, będącej efektem konsensu społecznego zawartego pomiędzy decydentami, środowiskami lokalnymi oraz samymi przedstawicielami jednostek publicznych może spowodować, że zaplanowane kierunki wydatkowania środków budżetowych nie będą pokrywać się z faktycznym zapotrzebowaniem, niezbędnym do optymalnego rozwoju tych jednostek. 1 Czasami konflikty pomiędzy środowiskami odpowiedzialnymi za funkcjonowanie gminnych placówek użyteczności publicznej mogą powodować, że nie wprowadzane są praktycznie żadne zmiany w zakresie form, zakresu i w konsekwencji jakości ich funkcjonowania. Obawiając się negatywnych reakcji ze strony interesariuszy, w tym głównie wyborców, lokalni decydenci wolą zachować status quo niż przeprowadzać ryzykowne z ich punktu widzenia reformy, nawet kosztem utrzymywania nieefektywnej struktury wydatków publicznych.

- opór lokalnych środowisk nie zainteresowanych realizacją reform i obawiających się zmian. Środowiska zawodowe zatrudnione w sferze publicznej przeważnie przyzwyczajone są do pewnej stabilności w zakresie form i jakości realizacji usług jednostek gminnych. Decydenci, którzy zdecydują się na wykorzystanie racjonalizacji wydatków jednostek budżetowych będą musieli odpowiednio przekonać pracowników sfery publicznej, że planowane zmiany są bezwzględnie konieczne, ich wprowadzenie zaś przyczyni się do wzrostu jakości usług oraz komfortu pracy.

Nadwyżka środków publicznych przekazanych do dysponentów na realizację zadań bieżących może mieć oczywiście pewne pozytywne skutki w postaci np. realizacji dodatkowych, wcześniej nie planowanych zadań na korzyść interesariuszy jednostek

publicznych. Jednakże taką sytuację należałoby interpretować w sposób jednoznacznie negatywny, gdyż oznacza że dysponenci środków publicznych na etapie przygotowania budżetu gminy nie określili potrzeb finansowych swoich jednostek w sposób odpowiadający rzeczywistym potrzebom.

Uwzględniając powyższe rozważania należy podkreślić rolę etapu programowania wydatków budżetowych jako kluczowego procesu mającego wpływ na kształtowanie się polityki społeczno-gospodarczej na danym terytorium. Generalnie można wyróżnić kilka podstawowych metod budżetowania, które mogą być wykorzystywane przez lokalne władze publiczne⁸⁴:

- 1) Planning-Programming-Budgeting System (PPBS),
- 2) Rationalisations des Choix Budgetaires (RCB),
- 3) Cost-Benefit Analysis,
- 4) Zero-Base-Budgeting (ZBB),
- 5) Performance Budgeting,
- 6) Program Budgeting (jako zmodyfikowana wersja PPBS).

Wymienione powyżej metody mają na celu racjonalizację wydatków budżetowych i pomimo tego, że powstały znacznie wcześniej niż NPM można je zaliczyć do wachlarza instrumentarium nowego zarządzania publicznego, gdyż stoją w opozycji do klasycznej metody historycznej stosowanej najczęściej w administracyjnym modelu sprawowania władzy publicznej. Metoda historyczna jest najpowszechniej stosowana w jednostkach sektora publicznego, pomimo iż na jej podstawie nie można skonstruować budżetu, którego fundamentem są realne, zbadane i opisane potrzeby interesariuszy organizacji publicznej. Zakłada ona, że kolejne, roczne budżety poddawane są indeksowaniu według określonych wskaźników, głównie makroekonomicznych (np. zmiana PKB, wskaźnik inflacji). Nie

⁸⁴ A. Zalewski, Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym, pod red. A. Zalewskiego, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, 2007 r., str 52.

uwzględnia ona natomiast innych czynników społeczno-ekonomicznych, charakteryzujących daną jednostkę publiczną. Pomimo istotnych różnic pomiędzy wymienionymi sześcioma metodami budżetowania, można wytypować następujące cechy wspólne, stawiające je w opozycji względem tradycyjnej metody historycznej⁸⁵:

- 1) przyjęcie metody budżetowania według potrzeb jako kardynalnej zasady obowiązującej przy programowaniu wydatków,
- 2) mierzenie efektów wydatków publicznych nawet wtedy, gdy efekty te nie mają wymiaru pieniężnego, ale można je wyrazić w jednostkach fizycznych,
- 3) uwzględnienie jakości usług przy pomiarze efektywności wydatków publicznych,
- 4) kształtowanie wydatków publicznych na podstawie wariantowej analizy kosztów i korzyści, która umożliwia dokonywanie wyborów zgodnie z zasadą racjonalnego gospodarowania.

Wymienione cechy oznaczają, że proces budżetowania w jednostkach publicznych stosujących instrumenty nowego zarządzania publicznego w dużym stopniu powiązany jest z osiągnięciem konkretnych, mniej lub bardziej mierzalnych, rezultatów. Tradycyjne podejście skupione jest na oszacowaniu nakładów niezbędnych do realizacji określonych zadań publicznych, wyznaczonych przeważnie w drodze kompromisu politycznego, nie zaś w wyniku wielowymiarowej analizy potrzeb gminy i jej interesariuszy. Stoi to w opozycji do nowoczesnych metod przygotowywania budżetów publicznych, które ukierunkowane są na zintegrowanie procesu budżetowania z innymi instrumentami zarządzania, w tym głównie z planowaniem i programowaniem wieloletnim. Wydaje się, że wymienione metody budżetowania, pod określonymi warunkami, mogą okazać się bardzo użyteczne w procesie sprawowania władzy. Jednym z kluczowych warunków użyteczności ww. metod jest właściwe tzn. realne i dostosowane do lokalnych potrzeb i możliwości określenie

⁸⁵ Tamże, s. 52.

planowanych efektów, rezultatów, oddziaływań i mierników je charakteryzujących. Jest to niezmiernie trudny element budowy nowoczesnych budżetów jednostek publicznych, gdyż wymaga od decydentów przeprowadzenia gruntownej analizy planowanych skutków finansowych, rzeczowych, społecznych, gospodarczych i środowiskowych zadań wpisanych do budżetów. Władze publiczne konstruując budżet myślą o realizacji konkretnych rezultatów, nie skupiają się natomiast na wykonaniu wyłącznie nakładów. Takie podejście powoduje, że są one bardziej odpowiedzialne za realizację budżetu pod względem rezultatów i oddziaływania wykonanych zadań publicznych. Ponadto włączenie w etap budżetowania analizy kosztów i korzyści, w tym szczegółową kalkulację kosztów usług i programów w odniesieniu do planowanych rezultatów, korzystnie wpływa na racjonalizację wydatków budżetowych. Władze są umotywowane ograniczeniem zbędnych, nieefektywnych nakładów w celu realizacji dodatkowego wachlarza zadań i poprawy jakości ogółu usług publicznych. Niewłaściwe dobranie kryteriów budżetowania zadań publicznych, tzn. nie wynikające z bieżących i planowanych potrzeb rozwoju danej jednostki, może spowodować, że uzyskiwane rezultaty realizacji budżetu będą widoczne w sensie rzeczowym, lecz nie będą w sposób najbardziej efektywny przyczyniać się do wzrostu lokalnego potencjału społecznego i gospodarczego. Tym samym można stwierdzić, iż wszystkie nowe metody budżetowania, ukierunkowane na osiągnięcie konkretnych rezultatów i realizację programów publicznych, mogą być bardzo korzystnym instrumentem w zakresie poprawy efektywności wydatkowania środków publicznych, lecz tylko pod warunkiem ich właściwego, tzn. ściśle dostosowanego do lokalnych uwarunkowań, stosowania przez lokalnych decydentów.

Należy podkreślić, iż pomimo wielu korzyści istotną słabością opisywanych metod budżetowania w modelach ukierunkowanych na osiągnięcie wyników jest fakt, że sformułowanie zadań budżetowych, oparte na nierealnych założeniach dotyczących kryteriów

finansowych i nie uwzględniających najpilniejszych potrzeb interesariuszy może wywołać znaczące negatywne skutki dla gminy w postaci:

- wyparcia lub opóźnienia realizacji najpilniejszych zadań publicznych kosztem mniej ważnych przedsięwzięć wytypowanych do budżetu na podstawie niewłaściwie dobranych kryteriów według społecznej i gospodarczej przydatności dla gminy,
- odłożenia w czasie lub nieosiągnięcia założonych celów operacyjnych i strategicznych rozwoju gminy w przypadku doboru nierealnych kryteriów opisujących przydatność poszczególnych zadań budżetowych,
- pomniejszenia bieżącej i przyszłej stabilności finansowej gminy jako wynik niewłaściwie dobranych kryteriów finansowych dla realizacji zadań budżetowych,
- konieczności realizacji scenariusza rozwoju gminy, który nie jest optymalny z perspektywy realnych możliwości i potrzeb jej rozwoju społeczno-gospodarczego,
- utraty zaufania interesariuszy do władzy publicznej jako organu nie podejmującego optymalnych działań i decyzji,
- osiągnięcia niższego niż możliwe tempa rozwoju społeczno-gospodarczego gminy i tym samym spadku jej konkurencyjności w okresie długoterminowym.

Warto również zaznaczyć, iż wspomniane nowe zarządzanie publiczne, jako zbiór instrumentów nowoczesnego zarządzania w sektorze publicznym, postuluje jako jedną z głównych zasad daleko idącą decentralizację uprawnień decydentów. Przekazanie odpowiedzialności za realizację określonych zadań budżetowych do jednostek autonomicznych, zewnętrznych w stosunku do organizacji publicznej, w zakresie realizacji budżetu może spowodować, obok wielu korzyści, szereg zagrożeń. Jak pisze A. Zalewski „nastawienie NPM na wyniki i uczynienie menedżerów odpowiedzialnymi za ich osiągnięcie wymagało wprowadzenia zasady: *let the managers manage* – pozwolić menedżerom zarządzać. Dla zapewnienia spójności tego modelu zarządzania niezbędne jest przejście od

alokacji środków finansowych w stosunku do kosztów ponoszonych nakładów do alokacji w relacji do kosztów uzyskania efektów oraz dokonanie decentralizacji zarządzania finansami (...). Decentralizacja budżetów była również niezbędna do decentralizacji odpowiedzialności, aby zapewnić menedżerom określoną swobodę podejmowania decyzji kadrowych, finansowych i in. (aby pozwolić im zarządzać) w celu nałożenia na nich odpowiedzialności nie tylko za wydatkowane pieniądze, ale i za uzyskiwane dzięki nim efekty i ich koszty”⁸⁶. Na tle powyższych konstatacji należy podkreślić, iż sędowanie, na etapie przygotowania i realizacji budżetu części odpowiedzialności za wykonywanie zadań publicznych i tym samym osiągnięcie założonych wyników, współdecyduje o powodzeniu realizacji całego procesu zarządzania publicznego. Brak wypracowanych systemów kontroli prawidłowego wykonywania zadań publicznych w NPM, przy wykorzystaniu rozwiniętych metod budżetowania, może spowodować, że osiągnięcie założonych celów i rezultatów będzie zagrożone. Jednocześnie może powodować dodatkowe ryzyko korupcyjne, zwłaszcza w odniesieniu do cedowania wykonawstwa zadań publicznych do zewnętrznych, autonomicznych podmiotów prywatnych.

Każda z wymienionych negatywnych konsekwencji może w istotnym stopniu spowodować, że władze publiczne w mniejszym stopniu skłonne będą do bardziej niekonwencjonalnego trybu przygotowania budżetów, w większym zaś do tradycyjnej, historycznej (przyrostowej) formuły. Jednakże należy podkreślić, iż poziom możliwych do uzyskania korzyści, wynikających z właściwego dobrania metod budżetowania oraz decentralizacji, znacznie przewyższa efekty wynikające z realizacji budżetów przygotowywanych w konwencjonalny sposób. Władze publiczne osiągające sukces w tym zakresie w istocie osiągają premię za podjęte ryzyko. Minimalizacja ryzyka niepowodzenia zastosowania nowych metod budżetowania uzależniona jest głównie, jak już wspomniano, od

⁸⁶ Tamże, s.54-55.

jakości przygotowania kryteriów oceny efektywności realizacji poszczególnych zadań publicznych oraz od racjonalnego postępowania władz. Tym niemniej istnieje bardzo wiele innych czynników, zwłaszcza o charakterze jakościowym (niemierzalnym), które współdecydują o skuteczności etapu budżetowania i realizacji zadań oraz celów publicznych. Zostaną one scharakteryzowane w drugiej ekspertyzie do projektu „Promocja idei samorządności” w części dotyczącej uwarunkowań skutecznego zarządzania w jednostkach publicznych.

3.2.3 Pozostałe instrumenty finansowe

Poza instrumentami polityki wydatkowej o czysto fiskalnym charakterze, związanych z realizacją zadań budżetowych, w tym głównie inwestycyjnych, wymienić można szereg instrumentów pośrednio związanych z realizacją polityki budżetowej. Zaliczyć do nich możemy wszelkiego rodzaju wydatki gminy na wsparcie instytucji otoczenia biznesu oraz na cele informacyjno-promocyjne, w tym wydatki związane z działalnością:

- inkubatorów przedsiębiorczości,
- funduszy pożyczkowych i doręczeniowych,
- ośrodków doradczo-szkoleniowych,
- parków przemysłowo-technologicznych,
- centrów wsparcia przedsiębiorczości i działalności badawczo-rozwojowej.

Znaczenie ww. rodzajów wydatków nie jest do przecenienia, gdyż instytucje otoczenia biznesu w znacznym stopniu przyczyniają się do tworzenia i wzmocnienia procesów rozwoju lokalnego poprzez⁸⁷:

⁸⁷ K.B. Matusiak, Zasoby i kierunki rozwoju infrastruktury przedsiębiorczości i transferu technologii, [w:] K.B. Matusiak, E. Stawasz, A. Jewtuchowicz, Zewnętrzne determinanty rozwoju innowacyjnych firm, KEUŁ, Łódź 2001, s.252-254.

- wspieranie przedsiębiorczości, samo zatrudnienia, ułatwianie startu i pomoc nowo tworzonym prywatnym firmom,
- promocję i poprawę konkurencyjności MSP,
- tworzenie warunków dla transferu nowych rozwiązań technologicznych do gospodarki i realizację przedsięwzięć innowacyjnych,
- podnoszenie jakości zasobów ludzkich poprzez edukację, szkolenia i doradztwo oraz upowszechnienie wzorów pozytywnego działania,
- zagospodarowanie zasobów i realizację przedsięwzięć infrastrukturalnych,
- tworzenie sieci współpracy i partnerstwa różnych podmiotów działających na rzecz dynamizacji rozwoju, wzrostu dobrobytu i zasobności mieszkańców.

Wśród najważniejszych obszarów wspierania promocji gminy oraz polityki informacyjnej wymienić należy, oprócz bezpośredniego wydatkowania środków budżetowych gminy, wszelkiego rodzaju działania i aktywność decydentów zachęcające do zainteresowania się gminą, działania z zakresu obsługi inwestorów oraz rozmaite działania ukierunkowane na tworzenie i wzmacnianie więzi inwestorów i podmiotów zewnętrznych z lokalnym środowiskiem społecznym, gospodarczym oraz władzą publiczną.

Innym obszarem realizacji polityki wydatkowej jest pomoc publiczna, która może być udzielana przez podmioty publiczne w postaci dotacji, subsydiów podatkowych i kapitałowo-inwestycyjnych, pożyczek i kredytów preferencyjnych, odroczeń podatków, opłat i kar, poręczeń i gwarancji kredytowych.

3.3 Pozostałe instrumenty zarządzania w gminie

Wśród pozostałych instrumentów możliwych do wykorzystania przez decydentów w procesie zarządzania gminą wymienić należy wszelkie metody o charakterze нефiskalnym. Wśród najważniejszych należy wymienić obszar zarządzania realizacją usług publicznych, obszar współpracy wójta/burmistrza/prezydenta z radą gminy/miasta oraz współpraca z innymi gminami, obszar informatyzacji pracy w jednostkach publicznych oraz obszar promocji gminy.

- Współpraca wójta/burmistrza/prezydenta z radą gminy/miasta oraz współpraca z innymi gminami

Lokalna polityka gospodarcza musi być współtworzona przez organ wykonawczy w ścisłym porozumieniu z organem uchwałodawczym. Szerokie kompetencje rady gminy zmniejszają pole działania wójtów i burmistrzów, którzy w obecnej strukturze prawnej zmuszeni są do wykonywania uchwał, zaś możliwości ich autonomicznych decyzji są znacznie ograniczone. Ustawodawca zakłada jednak, że organ wykonawczy gminy oraz rada współdziałają harmonijnie w zakresie realizacji uchwał, w tym przede wszystkim budżetu gminy. Praktyka wielu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce wskazuje jednak, że w sytuacji gdy wójt/burmistrz nie ma większości głosów poparcia w radzie gminy może dojść do paraliżu decyzyjnego w zakresie podstawowych obowiązków i kompetencji organu wykonawczego. Z jednej strony ustawa nakazuje wójtowi realizację uchwał podjętych przez radę, z drugiej strony w skrajnych sytuacjach wójt musi realizować uchwały, z którymi nie zgadza się zarząd gminy. Trudno w takich okolicznościach sprawnie zarządzać w zakresie obowiązków gminy wobec jej głównych interesariuszy – mieszkańców i lokalnych przedsiębiorców. Należy zatem podkreślić, iż w polskich warunkach prawnych zarząd gminy wspólnie z radą, wspólnie odpowiadają za wykonywanie ustawowych obowiązków w

zakresie dostarczania podstawowych usług dla mieszkańców. Dużą rolę w kształtowaniu stosunków zarządu z radą pełni postawa wójtów/burmistrzów, którzy mogą dostrzegać korzyści płynące z prawidłowej i wszechstronnej współpracy lub stosować politykę ograniczania kontaktu z radnymi do niezbędnego minimum.

Również otwarcie władz gminy na współpracę z innymi jednostkami samorządu terytorialnego jest jednym z ważniejszych czynników skuteczności i efektywności zarządzania publicznego w dobie rosnącej konkurencji pomiędzy gminami. Wspólne działania w zakresie realizacji inwestycji infrastrukturalnych oraz projektów społecznych i promocyjnych może przynieść bardzo wiele korzyści dla gminy, wśród których wymienić należy zmniejszenie wydatków na koszty stałe (np. w przypadku budowy wspólnej oczyszczalni ścieków), łatwiejszą drogę w pozyskaniu środków na finansowanie wspólnych inwestycji w bankach i w ramach funduszy pomocowych, wymianę doświadczeń i dobrych praktyk, wytworzenie efektów synergii (osiągnięcie lepszej efektywności działania w przypadku wspólnego działania niż w przypadku samodzielnej realizacji zadania), promocję działań gminy na zewnątrz, zwiększenie autorytetu władz publicznych jako lokalnych liderów skłonnych do współpracy wykraczającej poza granice gminy.

- Przynależność polityczna/partyjna burmistrza gminy, reprezentowanie grup interesariuszy

Pomimo, że przynależność do partii politycznych nie powinna być traktowana jako instrument zarządzania to należy podkreślić, iż jest to istotny czynnik wpływający na jakość zarządzania publicznego. Możemy rozróżnić dwa obszary możliwego zaangażowania politycznego władz publicznych:

- w ramach ugrupowań politycznych o zasięgu lokalnym,
- w ramach partii politycznych o zasięgu regionalnym i krajowym.

O ile przynależność do lokalnych ugrupowań politycznych przeważnie nie ma wpływu na decyzje podejmowane przez władze gminy, o tyle członkostwo w dużej partii politycznej może zasadniczo oddziaływać na jakość zarządzania publicznego. Z jednej strony władze gminy mogą odczuwać naciski związane z koniecznością wypełnienia zadań publicznych zgodnych z interesem partii politycznej na danym terenie. Z drugiej uczestnictwo w regionalnych i krajowych strukturach politycznych może się wiązać z dodatkowymi korzyściami dla lokalnych decydentów, wśród których wymienić należy przede wszystkim możliwość większego wpływu władz lokalnych na decyzje władz wojewódzkich i krajowych, które mogą skutkować napływem inwestorów lub środków pomocowych do gminy. Możliwy wpływ uczestnictwa władz gminy w partii politycznej zależy w dużym stopniu od pozycji wójt/burmistrza/prezydenta w jej strukturach. Jeśli pozycja ta jest słaba wówczas władze gminy mogą z łatwością ulec większości decyzji narzucanych odgórnie przez kierownictwo partii. W przypadku gdy pozycja decydenta lokalnego w gminie i powiecie jest silna to przeważnie partia polityczna musi zabiegać o udział w niej znanego i cenionego polityka, będącego silnym autorytetem w gminie. W tej sytuacji partie polityczne z dużą ostrożnością starają się przeforsować realizację przez władze gminy korzystnych dla nich działań. Zdaniem E. Wojciechowskiego należy dążyć do ograniczania do niezbędnego minimum stanowisk politycznych we władzach samorządowych, gdyż to właśnie menedżerowie mogą być gwarancją stabilności zarządzania. Możliwy wpływ uczestnictwa władz gminy w partii politycznej zależy w dużym stopniu od pozycji wójt/burmistrza/prezydenta w jej strukturach. Jeśli pozycja ta jest słaba wówczas władze gminy mogą z łatwością ulec większości decyzji narzucanych odgórnie przez kierownictwo partii. W przypadku gdy pozycja decydenta lokalnego w gminie i powiecie jest silna to przeważnie partia polityczna musi zabiegać o udział w niej znanego i cenionego polityka, będącego silnym autorytetem w gminie. W tej

sytuacji partie polityczne z dużą ostrożnością starają się przeforsować realizację przez władze gminy korzystnych dla nich działań.

- Wykorzystanie „instrumentów prorynkowych”

Gmina może finansować zadania własne ze źródeł pochodzących z kredytów, pożyczek, obligacji komunalnych. W celu realizacji swoich zadań ustawowych może również zawierać spółki, porozumienia z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Zadania własne mogą być również realizowane w formułach koncesji oraz partnerstwa publiczno-prywatnego. Wachlarz możliwości w zakresie prawno-finansowych modeli realizacji zadań własnych gminy jest bardzo szeroki i stwarza bardzo wiele rozmaitych możliwości dla decydentów. Polskie prawo nie nakazuje decydentom gminnym korzystania z możliwości realizacji zadań publicznych przy wykorzystaniu nowych, złożonych metod np. w postaci współpracy z podmiotami prywatnymi. Kontraktowanie usług wyspecjalizowanym podmiotom prywatnym, wciąż nie znajduje szerokiego zastosowania w Polsce, pomimo rosnącej popularności tego typu umów w krajach Europy Zachodniej, a zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych⁸⁸.

- Przygotowanie i realizacja projektów współfinansowanych ze źródeł zewnętrznych

Pozyskanie dodatkowych środków na realizację zadań publicznych, głównie pochodzących z budżetu UE oraz różnorodnych funduszy krajowych i wojewódzkich, stanowi bardzo atrakcyjną formę przyspieszenia rozwoju każdej jednostki terytorialnej, zwłaszcza w warunkach ograniczonej tradycyjnemu źródeł finansowania. Można uznać, że prawidłowa

⁸⁸ Jedną z głównych barier stojących przed szerokim stosowaniem modelu współpracy gmin z podmiotami prywatnymi w zakresie realizacji usług publicznych jest przede wszystkim nieufność decydentów w stosunku do firm zewnętrznych oraz ograniczona świadomość społeczna w kwestii korzyści wynikających z realizacji usług dla mieszkańców przy współdziałaniu podmiotów prywatnych.

realizacja projektów współfinansowanych ze środków pomocowych korzystnie oddziałuje na jakość i skuteczność zarządzania w gminach. Dzieje się tak wskutek m.in. wdrożenia nowoczesnych systemów zarządzania projektami, budowy komórek i zespołów zajmujących się przygotowaniem i realizacją projektów oraz dostosowania wieloletniej polityki inwestycyjnej i finansowej do optymalnego scenariusza rozwojowego gminy. Często perspektywa pozyskania środków finansowych na realizację zadań publicznych jest pierwszą okazją dla wielu decydentów, aby zastanawiali się jakie zadania inwestycyjne powinni realizować w perspektywie wieloletniej oraz jak je sfinansować.

- Obszar informatyzacji i wprowadzania innowacyjnych instrumentów wspomagających zarządzanie w jednostkach publicznych

Ostatnie 2 dekady XXI w. charakteryzowały się dynamicznym rozwojem technik informacyjnych i informatycznych. Również w jednostkach sektora publicznego, w tym w gminach, wykorzystanie nowoczesnych technik komputerowych i sieciowych stało się jednym z głównych czynników decydujących o sprawności realizacji wielu usług publicznych. Informatyzacja urzędów stanowi również ważny czynnik pomocny w bieżącej jego pracy. Coraz częściej gminy wprowadzają systemy tzw. e-usług w ramach których interesanci mogą załatwić sprawę nie pojawiając się fizycznie w urzędzie. Techniki informatyczne dostarczają decydentom wiele różnorodnych możliwości w zakresie bieżącego sprawowania władztwa publicznego oraz są pomocne przy długofalowym planowaniu rozwoju gminy.

Literatura

Monografie

Bernié-Boissard C., 2008, Des mots qui font la ville, Paris: La Dispute. Castells M., 1998, The information Age: economy, Society and Culture – The Rise of network Society, t. 2, Oxford: Blackwell. CBOS, 2007,

W. Marchleski, Ekspertyza. Analizy w zakresie przeglądu koncepcji oraz stanu wiedzy w Polsce na temat metropolizacji (w tym specjalnych rozwiązań dla wielkomiejskich aglomeracji – katowickiej, trójmiejskiej, warszawskiej) oraz kategoryzacji powiatów i gmin pod kątem modyfikacji modelu terytorialnej organizacji kraju, s. 4.

Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw. Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, 2013-07-29, s. 173-179.

Prace zbiorowe

Gorzela G., Smętkowski M., 2005, Metropolia i jej region w gospodarce informacyjnej, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”–EUROREG.

Gorzela G., Smętkowski M., 2009, Dynamika rozwoju regionów w krajach europy Środkowej i Wschodniej.

Hall P., Pain K. (red.), 2006, The Polycentric Metropolis: Learning from Mega-city Regions in europe, London: Earthscan.

Jałowiecki B., 1999, Metropolie, Białystok: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania.

Tadeusz Markowski, Tadeusz Marszał: Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja – Problemy i pojęcia podstawowe. Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, 2006, s. 15, 17. ISBN 83-89693-16-X.

Akty prawne

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2012, s. 191. ISBN 978-83-7610-359-4.

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2012, s. 176. ISBN 978-83-7610-359-4. Cytat: Rysunek 37. Docelowy hierarchiczny system planowania w Polsce.

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2012, s. 183. ISBN 978-83-7610-359-4.

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (projekt). Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2011-01-25, s. 67.

Bibliografia

1. Allen, R. “New Public Management: Pitfalls for Central and Eastern Europe.” Public Management Forum 1, 1999.
2. Aucoin, P. “Operational Agencies: From Half-Hearted Efforts to Full-Fledged Government Reform.” Choices: Institute for Research on Public Policy, 1996.
3. Bałdyga M., Gospodarka komunalna – aspekty prawne, wyd. Alpha Pro, 2004.
4. Batley, R. The Role of Government in Adjusting Economies: An Overview of Findings, International Development Department, University of Birmingham, Birmingham, Alabama, 1999.

5. Bigo T., *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Wyd. Kasy im. Mianowskiego, Warszawa, 1928 r.
6. Boston, J. "The Challenge of Evaluating Systemic Change: The Case of Public Management Reform." Paper prepared for the IPMN Conference "Learning from Experiences with New Public Management," Macquarie Graduate School of Management, Sydney, 2000 r.
7. Brol R., *Ekonomika i zarządzanie miastem*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1998.
8. Castaneda, T. "Health Sector Reforms in Chile: Deconcentration of Hospital Services and Decentralization of Primary Health Care." Paper prepared for HDD, World Bank, 1997.
9. Chojna-Duch E.: *Polskie prawo finansowe. Finanse Publiczne*. Warszawa 2001.
10. Dunleavy, P., C. Hood, "From Old Public Administration to New Public Management." *Public Money and Management*, 1994.
11. Dziembowski Z., *Ekonomika przedsiębiorstwa komunalnego*, SGPiS 1983.
12. Flynn, N., S. Pickard, *Markets and Networks: Contracting in Community Health Services*. Buckingham, UK: Open University Press, 1996.
13. Gałązka A., Sierak J., *Gospodarka budżetowa a potrzeby inwestycyjne gmin*, projekt badawczy Agencji Rozwoju Komunalnego, Municipium, Warszawa, 1998.
14. Gendron, Y., D. J. Cooper, "In the Name of Accountability: State Auditing in the Province of Alberta and New Public Management." Paper presented at the Critical Perspectives on Accounting Conference, City University of New York, New York, 1999.
15. Ginsbert-Gebert A. *„Zarys polityki komunalnej*, Szkoła Główna Planowania i Statystyki, Warszawa, 1977.

16. Goleń M., Ziółkowski M.: Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym, w: Zarządzanie gospodarką i finansami gminy, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2003.
17. Gumińska Pawlic J., Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2003.
18. Harding, A. and A. Preker, Innovations in Health Service Delivery: Corporatization in the Hospital Sector. New York: Oxford University Press, 1999.
19. Hood, C., "A Public Management for All Seasons?" Public Administration, 1999.
20. Ives, D. "Issues Concerning the Use of 'Agencies' in the Public Sector." Presentation at the seminar "Reform of Public Administration," Riga, Latvia, 1998.
21. Jarosiński K.: Finansowanie inwestycji komunalnych w Polsce w warunkach samorządności lokalnej, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2003.
22. Kelly, J. and J. Wanna. "Are Wildavsky's Guardians and Spenders Still Relevant? NPM and Budgetary Politics." In L. Jones, J. Guthrie and P. Steane, eds., Learning from International Public Management Reform. London: Elsevier-Oxford Press.
23. Kernaghan, K., "The Post-Bureaucratic Organization and Public Service Values." International Review of Administrative Sciences, 2000.
24. Kieres L., Związki i porozumienia komunalne, „Samorząd terytorialny” 1991, nr 10.
25. Leszczyński Z. ,Analiza ekonomiczno-finansowa spółki, PWE, 2004, Warszawa.
26. Manning, N., R. Mukherjee, "Public Officials and Their Institutional Environment: An Analytical Model for Assessing the Impact of Institutional Change on Public Sector Performance." Policy Research Working Paper No. 2427. World Bank, Washington, D.C, 2000.
27. Metody oceny rozwoju regionalnego, pod red. Danuty Strahl, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2006.

28. Miller, P., "Dilemmas of Accountability: The Limits of Accounting". In P.Hirst and S.Khilnani, eds., *Reinventing Democracy*. Oxford: Blackwell, 1996.
29. Minogue, M., "Changing the State: Concepts and Practice in the Reform of the Public Sector." In C. Polidano, M. Minogue and D. Hulme, eds., *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1998.
30. Mukherjee, R., J. K. Wilkins., "Unbundling Bureaucracy through Agency Creation." Adjudicated paper presented at the IPAC National Conference, August 30, New Brunswick, Canada, 1999.
31. Nickel, J. L. "Institutional Reform of Public Research Organizations: Autonomy, Legal Status and Governance." Working paper prepared for Rural Week, March, World Bank, Washington, D.C, 1998.
32. Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej – Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina, Poznań 2004.
33. Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, II wyd., Wilno 1934.
34. Patrzalek L., *Finanse samorządowe*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 2000.
35. Peters, B. G., "Governance without Government: Rethinking Public Administration." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1997.
36. Peters, B. G. *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence, KS: University of Kansas Press, 1996.
37. Polidano, C. "The New Public Management in Developing Countries." Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, Manchester, 1999.
38. Pollitt, C., *Managerialism and the Public Services*. Oxford: Blackwell, 1993.

39. Pollitt, C., J. Birchall, Decentralising Public Service Management. Hampshire, UK: MacMillan, 1998.
40. Przegląd źródeł finansowania zadań inwestycyjnych, Stowarzyszenie Rozwoju Gospodarczego Gmin, 2000.
41. Romzek, B. S., "Dynamics of Public Sector Accountability in an Era of Reform." International Review of Administrative Sciences, 2000.
42. Rudzka-Lorenz C., Sierak J.: Zarządzanie finansami w gminach, w: Zarządzanie gospodarką i finansami gminy, Oficyna wydawnicza SGH, Warszawa 2003.
43. Ruśkowski E. ,Polskie prawo finansowe, Warszawa 1998.
44. Sadowy M.: Zarządzanie funkcjonowaniem infrastruktury komunalnej, w: Zarządzanie gospodarką i finansami gminy, Warszawa, Oficyna Wydawnicza SGH 2003.
45. Sawicki K.: Polityka bilansowa i analiza finansowa, praca zbiorowa, Wrocław, 2001, Wydawnictwo Ekspert i Doradztwo.
46. Savoie, D. "What Is Wrong with the New Public Management?" Canadian Public Administration, 1995.
47. Schick, A., The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change. Wellington, New Zealand: State Services Commission, 1996.
48. Schick, A., 'Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms', World Bank Research Observer (International), 1998.
49. Scott, Graham and Taylor, Irene., "Autonomous Public Organisations In Thailand". Victoria Link mimeo. Wellington, New Zealand, 2000.
50. Stańczyszyn E.: Endo- i egzogeniczne czynniki i formy rozwoju lokalnego. W: Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce pod red. R. Broła. Wydawnictwo AE we Wrocławiu. Wrocław 2003.

51. Strategiczne Wytyczne Wspólnotowe na lata 2007-2013, Komunikat Komisji Wspólnot Europejskich, Bruksela 2005.
52. Keefer, Philip, and David Stasavage. 2000. "Bureaucratic Delegation and Political Institutions: When Are Independent Central Banks Irrelevant?" Policy Research Working Paper No. 2356. World Bank, Washington, D.C.
53. Polidano, Charles. "The Bureaucrat Who Fell Under a Bus: Ministerial Responsibility, Executive Agencies and the Derek Lewis Affair in Britain." Working Paper No. 1. IDEM Public Policy and Management Series. [A revised version was published in Governance 12(1), 1999.
54. World Bank., "Contracting: What Works, What Doesn't and Why." In Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership. Oxford and New York: Oxford University Press for the World Bank, Washington, D.C, 1995.
55. Zalewski A., Nowe zarządzanie publiczne, pod red. Alojzego Zalewskiego, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, 2005.
56. Ziółkowski M.: Zarządzanie strategiczne w samorządzie gminnym. W: Gospodarka lokalna w teorii i praktyce pod red. D. Strahl. Wydawnictwo AE we Wrocławiu. Wrocław, 2003.