



PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ
I ZARZĄDZANIE

ŁÓDŹ - WARSZAWA 2017 | ISSN 2543-8190

XVIII

TOM

11

ZESZYT

I

CZĘŚĆ

Redakcja naukowa:

Marek Wojciechowski

Zofia Patora-Wysocka

Zarządzanie w samorządzie terytorialnym



WYDAWNICTWO
SPOŁECZNEJ AKADEMII NAUK



PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ
I ZARZĄDZANIE

ŁÓDŹ - WARSZAWA 2017 | ISSN 2543-8190

XVIII

TOM

11

ZESZYT

I

CZĘŚĆ

Redakcja naukowa:

Marek Wojciechowski

Zofia Patora-Wysocka

Zarządzanie w samorządzie terytorialnym



WYDAWNICTWO
SPOŁECZNEJ AKADEMII NAUK

Zeszyt recenzowany

Redakcja naukowa: Marek Wojciechowski, Zofia Patora-Wysocka

Korekta językowa: Małgorzata Pająk, Dominika Świech

Skład i łamanie: Małgorzata Pająk

Projekt okładki: Marcin Szadkowski

©**Copyright:** Społeczna Akademia Nauk

ISSN 2543-8190

Wersja elektroniczna publikacji jest wersją podstawową, dostępną na stronie:
piz.san.edu.pl


WYDAWNICTWO
SPOŁECZNEJ AKADEMII NAUK

Spis treści

- 5 **Zofia Patora-Wysocka, Marek Wojciechowski** | *Przedmowa*
- 7 **Eugeniusz Wojciechowski** | *Polityczno-ekonomiczne determinanty zarządzania w polskim samorządzie terytorialnym*
- 25 **Marek Wojciechowski** | *Rola i funkcje organu wykonawczego w gminie. Diagnoza i propozycje zmian*
- 41 **Aldona Podgórnjak-Krzykacz** | *Reorganizacja świadczenia usług publicznych w samorządzie terytorialnym*
- 57 **Zofia Dolewka** | *Efektywność form organizacyjnych w realizacji zadań publicznych w samorządzie terytorialnym*
- 73 **Jacek Chądzyński** | *Efficient Resource Management. A Survey of Sustainable Behaviours among Urban Residents in the Lodz Metropolitan Area*
- 87 **Marek Wojciechowski** | *Pozycja urzędu samorządowego w strukturze administracji publicznej w Polsce*
- 105 **Zofia Dolewka** | *Nieprawidłowości w zarządzaniu zasobami ludzkimi w samorządzie na przykładzie urzędu miasta*
- 123 **Justyna Trippner-Hrabi** | *Zarządzanie różnorodnością na przykładzie Ministerstwa Transportu w Londynie*
- 133 **Aldona Podgórnjak-Krzykacz** | *Uwarunkowania instytucjonalne współpracy międzygminnej w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej – znaczenie wielkości gminy*
- 151 **Jacek Chądzyński** | *Participation of Lodz Special Economic Zone in Creation and Activity of Clusters*

- 163 **Małgorzata Marks-Krzyszowska** | *Partycypacja polityczna w gminnym samorządzie terytorialnym*
- 177 **Małgorzata Marks-Krzyszowska** | *Socio-Economic Aspects of Development of Rural Communes in Poland. Case of Godzianów*
- 189 **Agnieszka Michalska-Żyła** | *Poziom partycypacji mieszkańców we współzarządzaniu gminą. Na przykładzie wybranych gmin wiejskich województwa łódzkiego*
- 203 **Agnieszka Kretek-Kamińska, Agata Żółtaszek** | *Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego gmin województwa łódzkiego*
- 219 **Aldona Frączkiewicz-Wronka, Anna Kozak** | *Innowacje w usługach publicznych: współpraca Rad Działalności Pożytku Publicznego i samorządu terytorialnego*
- 235 **Seweryn Cichoń, Izabela Turek** | *Wpływ kultury organizacyjnej na skuteczne zarządzanie w administracji publicznej*

Przedmowa

Prezentowana publikacja obejmuje zbiór opracowań autorów zajmujących się problematyką zarządzania publicznego oraz gospodarki samorządu terytorialnego w Polsce. Trzon zeszytu naukowego stanowią opracowania przygotowane przez pracowników Katedry Gospodarki Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Łódzkiego. Chociaż zagadnienia te od wielu lat stanowią przedmiot rozważań naukowych, to jednak nabierają nowego znaczenia w warunkach postępującej globalizacji i gospodarki rynkowej. Samorząd terytorialny ma charakter wielowymiarowy (społeczny, polityczny, ekonomiczny, przestrzenny, techniczny) i odgrywa coraz większą rolę w nowoczesnym państwie oraz w gospodarce. Jest częścią sektora publicznego w jego zdecentralizowanej postaci. Jednostki samorządu terytorialnego realizują większość usług publicznych, istotnych z punktu widzenia zaspokajania zbiorowych potrzeb społecznych. Można powiedzieć, że jakość życia mieszkańców zależy w połowie od tego, jak jest zorganizowany i jak funkcjonuje samorząd terytorialny, traktowany jako przestrzeń publiczna dla bytowania i prowadzenia działalności gospodarczej. Wiedza dotycząca gospodarki i rozwoju samorządu terytorialnego jest nadal niewystarczająca, zarówno dla zarządzających, jak i dla członków społeczności lokalnych. Deficyt informacji o samorządzie utrudnia skuteczne zarządzanie oraz efektywne gospodarowanie ograniczonymi zasobami publicznymi.

W części dotyczącej spraw samorządowych wyodrębniono trzy obszary zagadnień. Pierwszy obejmuje kwestie polityczno-społeczne funkcjonowania samorządu. Cykl artykułów otwiera opracowanie Eugeniusza Wojciechowskiego, poświęcone analizie wzajemnych związków między mechanizmem politycznym a zarządzaniem w samorządzie terytorialnym. Następny artykuł (Marka Wojciechowskiego) dotyczy roli i funkcji organu wykonawczego, który odgrywa kluczową rolę w procesie decyzyjnym w samorządzie. Artykuły zakwalifikowane do drugiego obszaru poruszają problemy świadczenia usług publicznych w sekwencji: przebudowy dostarczania usług komunalnych (Aldona Podgórniak-Krzykacz), ocena efektywności form organizacyjnych w realizacji zadań publicznych (Zofia Dolewka) i wydajne zarządzanie zasobami w Łódzkim Obszarze Metropolitarnym – w języku angielskim (Jacek Chądzyński).

Sprawy zatrudnienia w samorządzie znalazły wyraz w artykułach: badających funkcjonowanie administracji samorządowej (Marek Wojciechowski), identyfikujących słabości procesów zarządzania kadrami w urzędzie miejskim (Zofia Dolewka) oraz opisujących zarządzanie administracją publiczną na przykładzie Ministerstwa Transportu w Londynie (Justyna Trippner-Hrabi). Na blok zagadnień społecznych w samorządzie składają się artykuły zajmujące się współpracą międzygminną (Aldona Pod-

górnika- Krzykacz), udziałem specjalnej strefy ekonomicznej w tworzeniu i aktywności klastrow – w języku angielskim (Jacek Chądzyński), partycypacją polityczną na wsi oraz społeczno-ekonomicznymi aspektami rozwoju wspólnot wiejskich – w języku angielskim (Małgorzata Marks-Krzyszowska), partycypacją w kontekście współzarządzania gminą (Agnieszka Michalska-Żyła). Blok ten kończy opracowanie zbiorowe, którego przedmiotem jest badanie zróżnicowania poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego gmin wiejskich województwa łódzkiego (Agnieszka Kretek-Kamińska, Agata Żółtaszek). Zbiór publikacji zamykają dwa opracowania dotyczące innowacji w usługach publicznych (Aldona Frączkiewicz-Wronka, Anna Kozak) oraz kultury organizacyjnej w administracji publicznej (Izabela Turek, Seweryn Cichoń).

Opracowania dotyczą aktualnych problemów funkcjonowania i rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce. Obok walorów poznawczych mogą być wykorzystane jako pomoc dydaktyczna w procesie kształcenia. Ich wspólnym mianownikiem jest ukierunkowanie pragmatyczne, bowiem wiele sądów i wniosków stanowi cenną, źródłową wiedzę dla praktyków samorządowych.

Zofia Patora-Wysocka
Marek Wojciechowski

Eugeniusz Wojciechowski | public@umi.lodz.pl

Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego

Polityczno-ekonomiczne determinanty zarządzania w polskim samorządzie terytorialnym

Political and Economic Management Determinants in Polish Local Government

Abstract: Local government has a multidimensional face. It is an area in which political, social, economic, organizational and management elements permeate. Therefore, there are contradictions between them in varying degrees and intensity leading to the creation of many dysfunctions and disharmony. The policy of local government authorities should aim at their coordination in order to ensure convergence with the general public interest of the residents of the local government. The content of the considerations undertaken in the article is an attempt to outline and explain the mechanism of mutual relations between the political factor and the management factor in the local government. The main line of the analysis is to outline the conditions affecting the level of economic efficiency in the local government structures. On this basis, the main directions of improving the functioning of the local government as a whole have been specified.

Key words: local government, public authority, administration, management, efficiency

Wstęp

W samorządzie terytorialnym zachodzą procesy polityczne, gospodarcze oraz związane z zarządzaniem. Pozostają one w związku, który rzutuje na poziom efektywności działania w realizacji zadań publicznych dla zaspokajania zbiorowych potrzeb, znajdujących się na dole piramidy Masłowa. Problem badawczy polega na wyodrębnieniu kluczowych sfer działalności samorządu, tj. politycznej i gospodarczej oraz wyjaśnieniu ich wzajemnych związków. W rozważaniach przyjęto założenie o wielości zmiennych objaśniających

efektywność zarządzania, z podkreśleniem czynników związanych ze sprawowaniem władzy politycznej i gospodarczej. Kontekstem do rozważań jest specyfika warunków zarządzania i polityki gospodarczej prowadzonej przez władze samorządowe. Badanie efektywności w sektorze publicznym znalazło wyraz w bogatym piśmiennictwie. Głównym problemem są trudności w mierzeniu efektywności w świetle efektów społecznych [Kozuń-Cieślak 2008, ss. 350–352].

Celem opracowania jest identyfikacja czynników zewnętrznych, determinujących efektywność zarządzania w samorządzie terytorialnym. Ma to istotne znaczenie dla warunków życia mieszkańców oraz dla racjonalności gospodarowania ograniczonymi zasobami publicznymi. Dla osiągnięcia tak przyjętego celu zastosowano metody badawcze obejmujące przegląd literatury specjalistycznej, analizę przyczynowo-skutkową z wykorzystaniem techniki porównawczej oraz interpretację ekonomiczną podstawowych regulacji prawnych, opisujących warunki, jak też zasady funkcjonowania podmiotów samorządu w sferze politycznej i gospodarczej. W artykule proponuje się autorską perspektywę patrzenia na wzajemny związek polityki, gospodarki i zarządzania publicznego w samorządzie terytorialnym. Dalej pojęcie zarządzania publicznego w samorządzie będzie traktowane równoznacznie z pojęciem rządzenia, a termin samorząd z samorządem terytorialnym, lokalnym.

Od lat 80. poprzedniego wieku sektor publiczny jest przedmiotem szerokiej krytyki podnoszącej liczne ułomności (nadmierny rozrost i zaangażowanie w gospodarkę, niska skuteczność i efektywność, mała elastyczność i innowacyjność oraz upolitycznienie i podatność na wpływ grup interesów partykularnych [Mazur 2004, s. 73, Zalewski 2005, ss. 11–13]. Obraz sektora publicznego przedstawia koncepcja *public choice* [Hughes 1998, ss. 11–12]. Koncepcja pokazuje rolę administracji publicznej dążącej do maksymalizowania własnej korzyści. Ważnym problemem ekonomicznym w samorządzie jest efektywność wykonywania zadań własnych, tak z pozycji układu polityczno-administracyjnego, jak i bezpośredniego świadczenia usług publicznych. Tematyka efektywności jest rzadko podejmowana w analizie ekonomicznej. Do czołowych badaczy tej kwestii należy zaliczyć m.in. A. Zalewskiego, P. Swianiewicza, M. Kachniarza, Andrzeja T. Szablewskiego. W literaturze przedmiotu występują sprzeczne poglądy dotyczące efektywności ekonomicznej w samorządzie. Założenia robocze odnoszące się do tej kwestii można sformułować w postaci trzech tez badawczych (poglądów). Ich uzasadnienie pochodzi z racji logicznych, z konstrukcji ustrojowej i z systemu prawnego, charakteryzujących samorząd i jego gospodarkę oraz z wyników badań empirycznych.

Teza pierwsza przyjmuje, że w samorządzie lepiej gospodaruje się środkami finansowymi niż w administracji państwowej [m.in. Swianiewicz 2011, ss. 118–120, Gilowska 1994, s. 217, Szewczuk, Ziolo 2008, ss. 9–10, Rechul 2012, s. 15]. Na dowód tego przytacza się

dwa argumenty. Po pierwsze, w samorządzie trafniej artykułowane są cele i zadania oraz preferencje społeczne. Po drugie, władze samorządu pozostają pod silniejszą kontrolą społeczną. W tezie drugiej podkreśla się, że państwo, sektor publiczny i samorząd cechują się ułomnościami (*government failures*), a osiągnięta efektywność kształtuje się na niższym poziomie niż w sektorze prywatnym [Stiglitz 2004, ss. 235–240, Gadomski 2010, s. 7]. Według tezy trzeciej, samorząd charakteryzuje się umiarkowaną i zmienną efektywnością w stosunku do sektora prywatnego [Zalewski 2005, ss. 69–71, Wojciechowski 2012, s. 90, Weiss 2002, s. 281, Brol 2008, ss. 488–493]. Tezy te stanowią osnowę dalszych rozważań.

Specyfika i efektywność funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce

Treścią funkcjonowania państwa i samorządu jest świadczenie usług publicznych [Schick 2004, ss. 11–12], od których oczekuje się skuteczności i efektywności. W samorządzie zachodzą procesy gospodarowania i zarządzania, których istotą jest transformacja zasobów gospodarczych w dobra publiczne (usługi, produkty). Procesy zarządzania mają charakter koordynacyjny i polegają na określeniu celów i zadań publicznych (przez polityków) oraz doborze metod i środków ich osiągnięcia (przez administrację). W gospodarce majątkiem publicznym, kluczowym kryterium oceny jest racjonalność i efektywność, zaś w zarządzaniu – skuteczność w realizacji celów. Obydwa aspekty działalności gospodarczej są stronami tego samego procesu i dają się opisać poprzez sprawność ekonomiczną. Odbyna się to w ramach mechanizmów politycznych, które określają z kolei warunki i zasady gospodarowania. W Polsce istnieje jeszcze niewielka wiedza o wzajemnym związku polityki i gospodarki w samorządzie, tworzących układ etapów w określonej sekwencji. W sferze rządzenia (polityki) określane są reguły, kryteria i mechanizmy gospodarowania (zarządzania). W gospodarce wypracowywane są środki, dzięki którym następuje zaspokajanie potrzeb ludności. Próby usprawnienia lub modernizowania samorządu nie zawsze okazały się skuteczne, ponieważ zagubiono perspektywę kolejności działań.

Niegospodarność to inaczej nieefektywność, a jej miarą jest luka między faktycznym poziomem efektywności a potencjalnym, utożsamianym z maksymalną wartością. Z kolei marnotrawstwo jest szczególnym przypadkiem nieefektywności i oznacza sytuację, kiedy zastosowanym środkiem nie towarzyszy wymierny efekt końcowy. Stąd wysuwany jest kolejny postulat, by rządzenie w sferze publicznej było dobre (*good governance*), a w gospodarce następowała poprawa efektywności dla lepszego zaspokojenia potrzeb społecznych. Zasady *good governance* obejmują: partycypację, rządy prawa, jawność, responsywność, konsensus, równość, wydajność i efektywność, odpowiedzialność oraz myślenie strategiczne [Kulesza, Sześciło 2013, s. 119].

Przyjmując mnogość czynników wpływających na efektywność gospodarowania, można pokusić się o ich specyfikację, ponieważ każdy z nich rzutuje z różnym natężeniem na mechanizmy kształtujące efektywność. Do podstawowych czynników należy zaliczyć:

- zawodność rynku (*market failure*) i nierynkowy (administracyjny) proces decyzyjny,
- strukturę funkcjonalną sektora publicznego i specyfikę działalności,
- czynnik pozaekonomiczny (polityczny) oraz jakość zarządzania publicznego,
- słabość systemu kontroli społecznej i specjalistycznej,
- pozamerytoryczny dobór kadr do sektora publicznego.

Zawodność rynku uzasadnia potrzebę ingerencji czynnika publicznego w gospodarce. Jego źródłami są: dobra publiczne, warunki monopolu oraz efekty zewnętrzne. Brak bezpośredniej konkurencji rynkowej powoduje administracyjną alokację zasobów i niedoskonałość państwa (czynnika publiczno-administracyjnego). Administracyjny proces decyzyjny ma korygować i koordynować działania zbiorowe. W sektorze publicznym rozdzielone są procesy regulacyjne i realne (wg Kornaia). W pierwszych występują dwa odrębne układy: zmienny – obejmujący polityków i stały – dotyczący pracowników administracji. Istotny wpływ na efektywność wywierają szczególne cechy, nadające specyfikę działalności w sektorze publicznym. Odrębność ta obejmuje takie okoliczności, jak: charakter celów (niemierzalnych lub trudno mierzalnych), ich wielość (społeczne, polityczne, ekonomiczne) i kolizje między nimi¹, niższa kultura organizacyjna, służebny charakter polityków i administracji, niedochodowy cel działania (*non profit*), rozbudowane i skomplikowane procedury decyzyjne, niska elastyczność i wysoka formalizacja, mała skłonność do ryzyka.

Ekonomiczno-polityczny wymiar samorządu i jego wpływ na efektywność zarządzania

Punktem wyjścia do charakterystyki tego wymiaru są dwie konkluzje. Po pierwsze, treścią gospodarowania w samorządzie i wspólnym mianownikiem ogółu działań jest proces świadczenia usług publicznych. Po drugie, gospodarowanie dotyczy działalności inwestycyjnej, podejmowanej na miarę lokalnych potrzeb i możliwości finansowych. Zasoby gospodarcze, stanowiące podstawę działalności samorządu, są wykorzystywane w procesie zarządzania przez kluczowe podmioty decyzyjne. Z tej perspektywy, gospodarka samorządu przypomina pod względem struktury duże przedsiębiorstwo, zorganizowane w spółkę kapitałową. Właścicielami i udziałowcami samorządu (jako *quasi* – spółki) są jego

¹ Przykładem jest występowanie w procesie świadczenia usług publicznych sprzeczności między dostępnością i równością a efektywnością.

mieszkańcy – obywatele tworzący z mocy prawa wspólnotę na danym terytorium. Rolę „rady nadzorczej” w samorządzie pełni kolegialny organ stanowiący (rada). Odpowiednikiem zarządu jest organ wykonawczy samorządu: jednoosobowy w gminie oraz kolegialny w powiecie i w województwie (zarząd) [por. Domański 1998, s. 15, Romański 1997, s. 11].

Rola samorządu i wzrost jego ekonomicznego znaczenia wypływa z wielości funkcji, jakie pełni w życiu publicznym, społecznym i gospodarczym. Funkcjom podporządkowane są następnie zakresy zadań publicznych oraz procesy gospodarcze i zarządzania. Waga funkcji polega na zdolności struktur samorządu do zaspokajania różnych potrzeb zbiorowych mieszkańców oraz innych podmiotów i organizacji związanych z gospodarką samorządu (interesariuszy)². Środkami w strukturze zarządzania publicznego są zasoby gospodarcze oraz instrumenty działania (osiągania celów). Natura samorządu i charakter jego zadań publicznych oraz oczekiwania społeczne i rachunek ekonomiczny tworzą złożony, ale ciekawy poznawczo układ zależności, wpływający na procesy gospodarcze i ich efektywność.

Dla dalszej charakterystyki ekonomicznej samorządu potrzebna jest identyfikacja podstawowych uwarunkowań jego gospodarki. Gospodarka stanowi pole kolizji interesów i racji politycznych (społecznych) i ekonomicznych. Prowadzona przez władze lokalne polityka rozwoju samorządu musi brać pod uwagę naturalną sprzeczność elementów społecznych i ekonomicznych, rozstrzyganą w interesie wspólnoty mieszkańców w procedurach demokratycznych. Względy społeczne to potrzeby zbiorowe ludności, reprezentowane przez interes publiczny, na straży którego powinny stać władze samorządu. Racje ekonomiczne nakazują działanie racjonalne, z użyciem kryteriów efektywnościowych. Wyłania się z tego konflikt między wartościami ogólnymi i podstawowymi (sprawiedliwość, równość) a wartościami pragmatycznymi, instrumentalnymi (racjonalność, efektywność). Na występowanie tej sprzeczności wskazuje wielu autorów, w tym m.in. C. Hood [1991, ss. 5–11]. Sprzeczność ta powinna być łagodzona w procesie zarządzania, który ma charakter koordynacyjny i wynika z gry interesów różnych uczestników, rozbieżnych z interesem publicznym.

Obserwuje się wzrost znaczenia ekonomicznego samorządu, zwłaszcza na poziomie podstawowym (gminy, miasta). Samorzady terytorialne, zajmujące ważne miejsce w strukturze państwa, wyręczają władze centralne w wielu sprawach publicznych, a ich sposób funkcjonowania jest podstawą silnego państwa. W systemie państwa i gospodarki samorząd odgrywa dwie role: administracyjną i ekonomiczną, przy czym ta druga wykształcała się bardziej pod wpływem zmieniających się warunków globalnych oraz bliższego otoczenia. Rozwój cywilizacyjny wyraża się zmianami w zakresie i w strukturze

² Precyzuje to Art. 3 ust. 1 *Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego* [Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.].

potrzeb społecznych oraz w doskonaleniu i w rozwoju środków ich zaspokajania. Ilustracją tego jest rozszerzenie zakresu zadań własnych gminy. Samorząd, z racji miejscowego i lokalnego wymiaru, wrażliwości społecznej, jest podatny na oddziaływanie czynników tkwiących na zewnątrz, jak i czynników wewnętrznych, związanych z ustrojem i strukturą samorządu. Mieszkańcy wspólnot oczekują, że ich przedstawiciele w strukturach władzy będą postępować z troską o dobro publiczne, za jakie należy uznać jak najlepsze zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności, w granicach wyznaczonych przez kompetencje i odpowiedzialność³. Można zakładać, że obywatele deklarują i manifestują *ex ante* swoje zaufanie do wybranych władz.

Kolejnym czynnikiem, który wpływa na gospodarowanie w samorządzie, jest specyfika uwarunkowań zarządzania publicznego. Wiele działalności gospodarczych odbywa się w sytuacjach wyłączności lub w warunkach zbliżonych do monopolu (naturalnego), co następnie wpływa na poziom efektywności. Brak silnej presji konkurencji rynkowej rzutuje na słabszą motywację producentów usług publicznych do działań efektywnościowych, zgodnych z interesem publicznym (optymalna alokacja zasobów). Za ważny czynnik w analizie zagadnienia należy uznać charakter procesów decyzyjnych przebiegających w strukturach samorządu. Dużo celów w strategiach, w programach i w planach nie da się skwantyfikować, ponieważ są one bardziej jakościowe, stąd niemierzalne, subiektywne i substancjonalne. Nadto procesy decyzyjne, zwłaszcza w strukturach kierowania ogólnego w samorządzie są wydłużone, odbywają się z udziałem dużej liczby uczestników reprezentujących swoje interesy. Procesy decyzyjne w samorządzie są względnie jawne i przejrzyste. Ich spowolnienie jest podyktowane koniecznością zastosowania różnych procedur nakazanych przepisami prawa.

Ważne miejsce w gospodarowaniu samorządowym odgrywa kontrola, która wymaga rozbudowania i wzmocnienia. Skuteczność kontroli społecznej będzie większa, jeśli będzie prowadzona czytelna i wiarygodna polityka informacyjna oraz zapewniony zostanie dostęp do podstawowej faktografii gospodarki samorządu [Wojciszke 2011, s. 67]. Istotną rolę w tym względzie odgrywają media (najbardziej rozwinięte w dużych miastach) oraz większa dostępność do organów samorządu (w mniejszych gminach). Kontrola specjalistyczna wymaga poszerzenia o nowe możliwości zapewniające większy wgląd w pracę jednostek organizacyjnych samorządu, jego administracji i spółek komunalnych. Zwraca uwagę mała aktywność nadzoru finansowego sprawowanego przez

³ Przed objęciem mandatu radni w gminie ślubują, że będą sprawować obowiązki „...godnie, rzetelnie i uczciwie, mając na względzie dobro gminy i jej mieszkańców”. Natomiast wójt, burmistrz, prezydent miasta ślubuje, że „...urząd będzie sprawować tylko dla dobra publicznego i pomyślności mieszkańców gminy (miasta)”. Z kolei radni powiatu i sejmiku województwa ślubują m.in., że będą czynić wszystko dla pomyślności wspólnoty samorządowej i dobra obywateli.

niektóre regionalne izby obrachunkowe (RIO)⁴. W aktualnych rozwiązaniach prawnych RIO ma możliwość sprawowania szerokiej kontroli w gospodarce finansowej jednostek samorządowych, w tym nawet w spółkach komunalnych⁵. Także komisja rewizyjna rady powinna mieć prawo kontrolowania działalności samodzielnych podmiotów gospodarczych, stanowiących własność komunalną. Rola kontroli w samorządzie jest doniosła, ponieważ pozwala ustalić istotne nieprawidłowości w gospodarowaniu zasobami i przeciwdziałać w ich powstawaniu⁶. Wyniki postępowania kontrolnego powinny być poddane do publicznej wiadomości. Zastąpienie się źle pojętym dobrem publicznym czy zachowaniem tajemnicy handlowej jest niefortunne, bowiem służby komunalne stanowią *de facto* „własność” wszystkich mieszkańców wspólnoty, a ich działalność gospodarcza powinna być transparentna i jawna. Mieszkańcy powinni być informowani o podstawowych warunkach funkcjonowania tych służb.

Dla poprawy efektywności świadczenia usług w samorządzie ważne jest usprawnienie polityki kadrowej m.in. w zakresie obsady stanowisk kierowniczych. Nie kryteria przynależności lub sympatii politycznej, lecz profesjonalność powinna przesądzać o doborze konkretnych osób na te funkcje. Jest to chyba najskuteczniejszy sposób uzyskania wyższej efektywności w wykorzystaniu zasobów gospodarczych w samorządzie. Za jego sprawą, dobór negatywny kadr specjalistycznych prowadzi prosto do nadużyć, niegospodarności, marnotrawstwa oraz patologii. W samorządzie występuje też nadmierny rozmiar strat gospodarczych, większy w miarę wzrostu wielkości samorządu. Można to tłumaczyć tym, że w mniejszych wspólnotach istnieją skuteczniejsze mechanizmy kontroli społecznej, a życie gospodarcze i publiczne jest bardziej czytelne oraz przejrzyste. Wydaje się, że w zmianach pierwszeństwo ma wymiana kadr, które potrafią elastycznie dostosować się do nowych rozwiązań instytucjonalnych.

O politycznym charakterze samorządu przesądza jego konstrukcja (ustrój). Pogląd, jakoby samorząd był neutralny politycznie wobec innych elementów państwa, jest mitem. Samorząd terytorialny, zorganizowany we wspólnotę mieszkańców, jest z istoty polityczny, ponieważ (tak jak państwo) stanowi polityczną organizację społeczności lokalnych. Głównym ośrodkiem decyzyjnym w kierowaniu są władze samorządu, stanowiące i wykonawczo-zarządzające. Organy kolegialne (rada, sejmik) są wyłaniane bezpośrednio

⁴ Przykładem tego był brak kontroli i nadzoru RIO nad gospodarką finansową gminy Ostrowice (powiat drawski, woj. zachodniopomorskie), której władze wygenerowały zadłużenie czterokrotnie wyższe niż dochody budżetowe.

⁵ Precyzuje to Art. 7 ust. 2 pkt 1 *ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach rachunkowych* [tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 561].

⁶ Służby komunalne (*municipalities*) obejmują urząd, jednostki organizacyjne samorządu (w tym spółki komunalne).

w drodze wyborów powszechnych, zaś organy wykonawcze pośrednio przez radnych (w powiecie i w województwie) lub wprost przez uprawnionych obywateli – mieszkańców (w gminie). Taki sposób wyboru nadaje im wysoką legitymizację demokratyczną, najwyższą w gminach.

W sektorze publicznym i w samorządzie zaznacza się silny wpływ czynnika pozaeconomicznego, związanego ze sprawowaniem przywództwa politycznego lub społecznego [Szewczuk, Szaja 2008, s. 432]. W sektorze tym obserwuje się istotną zależność efektywności od jakości zarządzania [Kaufmann, Mastruzzi 2004, s. 37]. Na efektywność gospodarowania w sektorze publicznym wpływa dobór kadr [Friedman, Friedman 1997, s. 165]. W sektorze publicznym zaznacza się słaby mechanizm weryfikacji skuteczności działań i eliminacji struktur lub osób nieefektywnych. Pierwszoplanową rolę w samorządzie odgrywa organ wykonawczy, realizujący wiele funkcji, dysponujący budżetem, majątkiem oraz instrumentami polityki kadrowej. Można powiedzieć, że wójt, burmistrz, prezydent miasta jako pierwsi obywatele i urzędnicy są z reguły największymi pracodawcami w gminie, inwestorami, kreatorami rynku, strażnikami środków publicznych i usługodawcami. Dobrze zarządzający gospodarką samorządową dba o poprawę jakości życia współobywateli (poprzez wyższy standard usług), zaś nieudolny doprowadzi do stagnacji, marazmu bądź dryfu gospodarczego. Organ wykonawczy w gminie posiada największy potencjał do uruchomienia i przeprowadzenia zmian tak pozytywnych, jak i negatywnych, znajdujących zakończenie w różnej efektywności wykorzystania zasobów. Wobec tego wpływ czynnika politycznego na gospodarowanie w samorządzie jest jednoznaczny i wyraźny. Podniesiona wcześniej teza o wyższej lub niższej *ex ante* efektywności ekonomicznej w samorządzie ma charakter względny, bardziej intuicyjny i nie zawsze okazuje się prawdziwa.

Wiedza i umiejętności oraz praca zespołowa gwarantują dopiero dobre zarządzanie w samorządzie. Wymaga to jednak dużego wysiłku intelektualnego, organizacyjnego i finansowego. Wprawdzie rządy wymaga działań zbiorowych w strukturach sieciowych, jednak sprawa lidera grupy nabiera szczególnego znaczenia. Należy postawić kluczowe pytanie, jak poprawić efektywność gospodarowania w strukturach samorządu. Nasuwa się tutaj kilka odpowiedzi (rozwiązań) o różnym charakterze i użyteczności. Istnieje zgoda, iż drogą do tego jest odpolitycznienie działań w samorządzie w różnych dziedzinach życia społecznego. W sensie struktur i mechanizmów pole do zmian jest raczej małe, ze względu na polityczność ustrojową samorządu. Można jednak pokusić się o wprowadzenie regulacji prawnej, rzutującej na etyczne i prakseologiczne zachowania. Ważnym kierunkiem zmian jest odpartyjnienie samorządu, w którym zaznacza się duży wpływ ugrupowań i formacji partyjnych na przebieg procesów decyzyjnych. W tym celu, organ wykonawczy powinien zawiesić aktywność partyjną lub zrezygnować

z równoczesnego piastowania funkcji w partii, do której należy. Stan taki doprowadza do dysfunkcji i zakłócenia prawidłowych działań organów kierowniczych w samorządzie. Podobna sprzeczność występuje w przyzwoleniu na zatrudnianie radnych w macierzystych podmiotach gospodarczych. Radny reprezentuje w sobie dwa typy interesów: szerszego – mieszkańców jako całości oraz węższego – przedsiębiorstwa, w którym jest zatrudniony. Jest to ewidentna kolizja ról i funkcji.

Organy samorządu mają rodowód polityczny, a ich kontekstem jest życie publiczne z aktywnym udziałem partii politycznych, komitetów, ruchów obywatelskich i organizacji pozarządowych (interesariuszy). W samorządzie znamiona władzy publicznej o charakterze wykonawczym nosi jego administracja. Bierze ona udział w podejmowaniu decyzji strategicznych i operacyjnych, świadczy usługi administracyjne, techniczne i społeczne w granicach uregulowanych przepisami prawa. W zarządzaniu jej rola jest istotna, ponieważ działając na rzecz polityków, sama podejmuje fachowe decyzje, stając się ekspertem w dziedzinach realizacji zadań własnych. Jej kształt i sposób funkcjonowania jest określany przez polityków⁷. Nie zawsze administracja jest apolityczna, a postulat niezależności od władzy politycznej nie do końca jest przekonujący i słuszny. W praktyce występują trudności w przeprowadzeniu separacji polityki i administracji [Izdębski 2005, ss. 221–226]. Procesy gospodarcze i zarządzania w samorządzie pozostają zatem pod istotnym wpływem czynnika polityczno-administracyjnego na każdym etapie przygotowania i realizacji decyzji kierowniczych. Dobrym krokiem prawnym byłoby wydzielenie w administracji stanowisk *stricto* politycznych. Byłoby to rozwiązanie pośrednie między systemem łupów (*spoils system*) a pełną niezależnością administracji.

Treści polityczne przynosi też bezpośrednie zaangażowanie się obywateli w procesy zarządzania publicznego i wykonywania polityk szczegółowych⁸. W założeniu bezpośredni współudział w rządzeniu ma wywierać presję na lepszą efektywność. Uczestnictwo mieszkańców w systemie decyzyjnym samorządu, a w istocie w sprawowaniu władzy publicznej określa się mianem partycypacji społecznej (obywatelskiej). Zaangażowanie takie jest kluczowym elementem koncepcji *public governance*, której celem jest kojarzenie wysiłków różnych uczestników w ramach partnerstwa w realizacji wspólnego przedsięwzięcia [Kožuch 2015, ss. 34–35]. W tym miejscu pojawia się ważny dylemat dotyczący wartości rządzenia w państwie. Można go zdefiniować w pytaniu, ile ma być w samorządzie fachowości, a ile uczestnictwa obywatelskiego.

⁷ Na każdym szczeblu samorządu kierownikiem urzędu jest czynnik polityczny, podobnie jak w przypadku jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych. Ramy i zasady ogólne funkcjonowania administracji publicznej określają politycy parlamentarni.

⁸ Udział taki staje się tendencją w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego na świecie.

Profesjonalizm i partycypacja oraz zaangażowanie są komplementarne i substytucyjne wobec siebie, a faktyczna jakość zarządzania staje się wypadkową dwóch czynników: specjalistycznego i społecznego. Dominuje przekonanie, że partycypacja społeczna w większym stopniu zwiększa skuteczność, a mniejszym efektywność w działaniu. Ma ona istotne znaczenie dla określenia priorytetów i celów rozwojowych oraz sprawowania kontroli nad rządzącymi. Jak twierdzi P. Swianiewicz, formy partycypacji niejako wyręczają tradycyjne mechanizmy demokracji przedstawicielskiej [2005, s. 14]. Niektórzy autorzy zwracają uwagę, że partycypacja kłóci się ze sprawnością administracyjną [Marks-Krzyszowska 2017, s. 147, Zientek-Varga 2013]. Najpełniejsza partycypacja społeczna występuje w referendum lokalnym, rzadko wykorzystywanym w Polsce ze względu na skomplikowaną procedurę i niski poziom kapitału społecznego. Uczestnictwo obywatelskie spowalnia jednak proces decyzyjny poprzez udział w procedurach administracyjnych, pociąga za sobą mniejszą efektywność zasobów publicznych oraz większy koszt funkcjonowania władzy i administracji w samorządzie. Partycypacja społeczna stanowi zatem koszt zastosowania zasad i rozwiązań demokratycznych [Wojciechowski 2016, s. 381]. W istocie, współzrządzenie jako proces kojarzenia interesów nabiera cech polityczności, bowiem w tej sferze formułowane są cele i zadania wynikające z preferencji mieszkańców. Warunkiem partycypacji jest otwarta polityka informacyjna samorządu, stwarzająca dostęp do podstawowych informacji, a jednocześnie dostarczająca elementarną wiedzę o funkcjonowaniu władz i wszystkich służb komunalnych, jak też o procesach gospodarczych, w tym gospodarki finansowej.

Organ wykonawczy w gminie w czasie kadencji powinien być neutralny politycznie i zawiesić swoje uczestnictwo w gremiach partyjnych. Inaczej występuje ewidentny konflikt funkcji i interesów organów: wykonawczego i stanowiącego. Przynależność, a szczególnie sprawowanie wyższych funkcji w strukturach partyjnych, tworzy sytuację anomiczną, ponieważ wójt, burmistrz, prezydent miasta zajmuje pozycję nadrzędną wobec radnych, należących do jego ugrupowania politycznego [Wojciechowski 2017, ss. 315–325]. Powszechna powinna być świadomość, że za wszystko, co robi organ wykonawczy odpowiada (wg kompetencji) on i także jego partia polityczna.

Między organami gminy występują różne zależności, przybierające w skrajnej postaci „pole walki” lub współpracy [Wojciechowski 2014, ss. 315–325]. Wójt, burmistrz, prezydent miasta są częściowo podporządkowani kompetencyjnie i organizacyjnie radzie (funkcja kontrola rady). W strukturze zarządzania w gminie, organ wykonawczy zajmuje bardzo silną pozycję (mając dużą samodzielność decyzyjną) [Łukasiewicz 2004, s. 85]. Stąd też odznacza się wyższą sprawnością działania (charakter jednoosobowy, wypełnia funkcję publiczną w oparciu na podległej administracji i służbach komunalnych, dysponuje ekspertami oraz wieloma instrumentami zarządzania, w tym środkami finansowymi i majątkiem

komunalnym). Proces zarządzania w województwie i w powiecie ma charakter „parlamentarno-gabinetowy”, którego cechą jest niestabilność sprawowania władzy. W gminie zarządzanie stanowi wypadkową relacji między radnymi a wójtem, burmistrzem, prezydentem miasta.

Zarządzanie pozostaje wtedy pod wpływem proporcji mandatów radnych popierających działania organu wykonawczego. Pozornie najlepiej, gdy posiada on w radzie więcej zwolenników. W każdej innej sytuacji na ogół niezbędne są rozwiązania układowe dla zdobycia zaufania radnych do swoich racji, decyzji. W takich sytuacjach organ wykonawczy staje się zakładnikiem swoich zwolenników lub radnych popierających jego postępowanie. Mniejszość, równowaga lub niepewna przewaga w radzie zwykle skłania organ wykonawczy do szukania porozumienia i zawierania koalicji w celu poparcia i zapewnienia stabilności władzy. Tak zawarty układ odznacza się jednak niższą efektywnością i wzrostem kosztów funkcjonowania władzy (inny jakościowo program koalicjantów). Koalicja jest pozornie korzystna dla organu wykonawczego w przekonaniu, że partnerstwo w sprawowaniu władzy przyniesie lepsze efekty dla stron porozumienia. W rzeczywistości sytuacja taka staje się ryzykowna, bowiem ewentualne błędy w rządzeniu przez koalicjanta i tak obciążają jednoosobowy organ wykonawczy. Paradoksalnie, chyba najlepsze warunki dla skutecznego zarządzania istnieją, jeśli w radzie krystalizuje się równowaga lub mniejsze poparcie dla organu wykonawczego. Ciągła presja i harmonizowanie interesów zmuszają wtedy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do wyzwolenia kreatywnych możliwości i umiejętności prowadzenia polityki rozwoju dla dobra mieszkańców wspólnoty. Dzięki temu realne jest wykorzystanie wielu funkcji niezbędnych dla sprawnego zarządzania w realizacji: roli lidera społecznego, politycznego, koordynatora i organizatora oraz menedżera w skali lokalnej. Rodowód menedżera sięga początku XX w., kiedy związany był ze sprawowaniem funkcji administracyjnych w sektorze publicznym [Drucker 2010, s. 15].

W Polsce rozwiązania prawne nie określiły precyzyjnie ram dla ujawnienia walorów sztuki zarządzania. Istniejące przepisy są niepełne, nieprecyzyjne i dysfunkcyjne. Głównymi uchybieniami i barierami są:

- wysokie wymogi w procedurze ubiegania się o mandat organu wykonawczego w gminie,
- brak obowiązku organizowania debaty przedwyborczej, jeśli zgłosiło się kilku kandydatów,
- brak obowiązku przedstawienia przez kandydata planu lub programu czy strategii działania w kadencji,
- brak obowiązku uczestniczenia organu wykonawczego w obradach rady gminy,
- możliwość ubiegania się o kilka mandatów w różnych jednostkach samorządowych w ramach województwa.

Trafne było wprowadzenie w przepisach kadencyjności władzy wykonawczej w gminie do dwóch pięcioletnich kolejnych kadencji (od 2018 r.). Stanowi to słuszne rozwiązanie z punktu widzenia wyższej wartości sprawowania władzy⁹. Argumentami przeciwko takiej regulacji jest przekonanie, że wybór organu wykonawczego powinien być nieskrępowany i zależny jedynie od woli obywateli oraz stwierdzenie, że dotychczasowi wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast zdobyli duże doświadczenie i nabyli umiejętności dla sprawnego realizowania zadań publicznych.

Zjawisko polityczno-administracyjnego i gospodarczego cyklu działania i interakcje między nimi

Samorząd terytorialny stanowi obszar przenikania się polityki i gospodarki w procesie realizacji zadań publicznych. W teorii ekonomii mechanizm tego związku wyjaśnia teoria wyboru publicznego (*public choice*). Bada ona polityczne ramy działalności gospodarczej i politycznej. Antyetatystyczny wydźwięk teorii podkreśla, że władza publiczna kieruje się bardziej maksymalizacją celów politycznych niż potrzebami wzrostu gospodarczego [Milewski 1998, ss. 88 i 406–407]. Decyzje polityczne na ogół nie prowadzą do poprawy w sensie Pareto. Czynniki te mają charakter egzogeniczny w stosunku do mechanizmów ekonomicznych. W ramach *public choice* zagadnienia te wyjaśnia teoria cyklu politycznego. Kadencyjność organów publicznych sprawia, że kierują się one nie perspektywą długofalową, lecz bieżącymi i taktycznymi rozwiązaniami dla zapewnienia korzyści politycznych (wybór przez obywateli) [Milewski 1998, s. 519].

W samorządzie występuje również zjawisko dwóch cykli działania: polityczno-administracyjnego i gospodarczego¹⁰. Pierwszy cykl determinowany jest rygorami formalnymi określającymi obszar działania w okresie kadencji. Drugi cykl obejmuje uruchomienie procesów i zjawisk gospodarczych kształtowanych przez czynniki techniczne i ekonomiczne w różnym horyzoncie czasowym. Upraszczając, cykl gospodarczy (zarządzania) można sprowadzić do rozmiaru działalności inwestycyjnej. Pogodzenie logiki w cyklu politycznym i gospodarczym poprzez zarządzanie jest trudne, ponieważ kadencyjność władz publicznych sprzyja działaniom doraźnym, bieżącym, obliczonym na uzyskanie szybkiego efektu, zwłaszcza spektakularnego. Z kolei wiele procesów gospodarczych posiada charakter naturalny, często wykracza poza czas kadencji. W pewnym stopniu

⁹ Zasada limitu kadencyjności występuje w życiu publicznym Polski (dwie kadencje Prezydenta RP, jedna kadencja członków Trybunału Konstytucyjnego, dwie kolejne kadencje władz uczelni itd.). Reglamentowanie liczby kadencji w sprawowaniu władzy nie kłóci się z zasadami demokracji ani z ograniczeniem swobód demokratycznych i staje się standardem w rządzeniu.

¹⁰ Administracja publiczna jest silnie powiązana z czynnikiem politycznym i z władzą gospodarczą.

występującą sprzeczność między cyklami może łagodzić sprawność i ciągłość profesjonalnej administracji publicznej.

Obok cyklu inwestycyjnego, w działalności gospodarczej samorządu przez cały czas odbywa się eksploatacja majątku publicznego, przez którą następuje proces świadczenia usług komunalnych: technicznych, społecznych i administracyjnych. Samo użytkowanie urządzeń jest mało wrażliwe na procesy polityczne, natomiast staje się takie pod kątem sposobu wykorzystania elementów majątku i związanej z nimi podaży usług komunalnych. Między działalnością eksploatacyjną (bieżącą) a działalnością inwestycyjną (rozwojową) istnieje ścisły związek. Dbanie o tę pierwszą skutkuje mniejszymi nakładami na rozbudowę drugiej, chyba że pojawiły się nowe lub większe potrzeby przekraczające możliwości racjonalizacji i utrzymania jakości dotychczasowego majątku. Korelację tę należy zawsze uwzględnić przy podejmowaniu decyzji o zakupie (wykonaniu) inwestycyjnym, a ostatecznym kryterium oceny efektywnościowej jest suma kosztów łącznych (eksploatacyjnych i inwestycyjnych).

Można zatem powiedzieć, że mechanizmy polityczne uruchamiają działania gospodarcze. W sekwencji tych procesów zachodzi jednak dysharmonia polegająca na przesunięciu w czasie tych cykli [Bouckaert, Auwers, Van Reeth i in. 1997, s. 22]. Najlepiej jeśli one się pokrywają. Cykl polityczny wynika z umowy społecznej sformalizowanej przepisami prawa, zaś cykl gospodarczy determinowany jest reżimem organizacyjnym i technologicznym oraz wielkością środków finansowych. Długość cyklu politycznego (kadencji) jest stała i wystarczająco długa dla zrealizowania przedsięwzięcia gospodarczego o charakterze inwestycyjnym. Czas inwestycji może ulec skróceniu, gdy rządzący opóźnią proces koncepcyjny i przygotowawczy w przeprowadzeniu zamierzeń rozwojowych. Dla sprawujących władzę korzystne jest oddanie inwestycji do użytkowania przed lub w trakcie kampanii wyborczej, ponieważ jest ona traktowana jako trwałe dorobek dotychczasowej władzy, pod warunkiem sensowności społecznej przedsięwzięcia, którym można się pochwalić. Społeczne uzasadnienie inwestycji oznacza, że dzięki niej władza rozwiązała palący problem w samorządzie. Sprawa komplikuje się, gdy cykl inwestycyjny kończy się w następnej kadencji samorządu. Jest to korzystne zarówno dla nowej władzy, jak też kontynuującej sprawowanie rządów. Nowa inwestycja jest wtedy traktowana jako dodatkowa renta (nagroda) za zdobycie funkcji radnego czy organu wykonawczego. Z punktu widzenia politycznego i zwykłej uczciwości, sukces inwestycyjny powinien przypadać przegranej władzy. Niestety, często nowa ekipa rządząca lubi sobie przypisać ten efekt jako sukces. Standardem powinno być podkreślenie znaczącego wkładu poprzedniej ekipy rządzącej.

Z tych uwag wynika praktyczny wniosek. Inwestycje należy tak zaplanować w polityce lokalnej, aby były zakończone w danej kadencji. Nieracjonalne jest „rozciąganie” cyklu, ponieważ utracone zostaną korzyści polityczne i ekonomiczne (wyższy koszt).

Widocznym błędem jest pasywność inwestycyjna władz i rozpoczynanie inwestycji w ostatnim roku kadencji. Wobec tego każda władza samorządu powinna, zamiast tzw. bilansu zamknięcia dokonań poprzedniej władzy (już po wyborach), stworzyć przed wyborami rzetelny program (strategię) działania w czasie kadencji, z wyszczególnieniem tytułów inwestycyjnych. Dokument ten może być traktowany dwojako: jako oferta na rzecz wyboru kandydata w wyborach samorządowych oraz jako kryterium oceny skuteczności funkcjonowania władzy w okresie kadencyjnym. Natomiast zasadne jest sporządzenie bilansu otwarcia (rozpoczęcia) działalności nowej władzy. Trzeba też pamiętać o dwóch rzeczach. Po pierwsze, nie wszystkie inwestycje realizowane przez samorząd mają uzasadnienie społeczne i ekonomiczne w danym czasie. W przeciwnym razie naruszona zostanie hierarchia potrzeb w obliczu ograniczoności środków finansowych¹¹. Po drugie, nie każda inwestycja ma charakter prorozwojowy. Nie jest sztuką wydanie zaplanowanych środków finansowych, ale rozliczenie się również z zakładanych efektów rzeczowych, ekologicznych itp. Tylko część inwestycji będzie prowadzić do rezultatów zakończonych wzrostem dochodów budżetowych. Jest to specyfika gospodarki samorządu terytorialnego związana z charakterem i z zakresem zadań własnych, z których większość ma charakter usługowy.

Podsumowanie

Reasumując rozważania, należy podkreślić istotny wpływ wielu nieskojarzonych czynników ilościowych i jakościowych na procesy i zjawiska w gospodarce samorządu. Na poziom efektywności gospodarowania silnie oddziałuje czynnik polityczny i administracyjny. Wpływ ten jest tym niższy, im większe jest natężenie działalności politycznej w samorządzie. Efektywność gospodarowania jest wrażliwa na specyfikę warunków prowadzenia działalności gospodarczej i cechy procesów decyzyjnych. Przyczyny te wpływają na niższą efektywność w stosunku do potencjalnej, utożsamianej z sytuacją przedsiębiorstwa rynkowego, funkcjonującego w warunkach konkurencyjnych. Na uwagę zasługuje słabo rozwinięty system kontroli i nadzoru działalnością komunalną. Chodzi o kontrolę społeczną (bardziej okazjonalną i sporadyczną), jak też kontrolę specjalistyczną sprawowaną przez instytucje zewnętrzne oraz struktury wewnętrzne samorządu. Kontrola ta nie będzie skuteczna, jeśli zawiodą wewnętrzne systemy kontroli [Kamiński, Kamiński 2004,

¹¹ Ilustracją może być budowa obiektów małej architektury (np. fontanny), nowych pomników, rzeźb, podczas gdy stan mieszkań komunalnych jest bardzo zły (brak wody, toalety w lokalach, zagrzybione pomieszczenia itd.), jak też brak nawierzchni utwardzonych wielu dróg gminnych oraz dostępu do sieci wodociągowej, ciepłowniczej (powodującej m.in. w dużych miastach wysokie zanieczyszczenie powietrza). Lista niezaspokojonych elementarnych potrzeb ludności oraz luk infrastrukturalnych jest długa (np. brak hospicjów, lokali socjalnych).

s. 261]. Źródłem niższej efektywności jest także zaznaczona niezgodność cyklu gospodarczego i politycznego.

Konstatując, stwierdzenie o wyższej efektywności podmiotów sektora publicznego (teza 1) jest nazbyt optymistyczne i nie zawsze okazuje się prawdziwe. Przyczyny niższej efektywności ekonomicznej w samorządzie (w porównaniu do sektora prywatnego i administracji państwowej) mają charakter zewnętrzny, strukturalny (teza 2). Teza o różnej efektywności w gospodarce samorządowej wydaje się najbardziej przekonująca. Nie zwalnia to jednak władz z obowiązku działania racjonalnego i dbania o interes publiczny, odzwierciedlający potrzeby społeczne mieszkańców. Może okazać się, że w porównywalnych warunkach także podmiot komunalny będzie konkurencyjny wobec innych i wykaże się wysoką efektywnością w realizowaniu zadań publicznych.

Bibliografia

Bouckaert G., Auwers T., Van Reeth W. i in. (1997), *Handboek Doelmatigheidsanalyse: prestaties begroten*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Bruksela.

Brol M. (2008), *Decentralizacja a efektywność sektora publicznego* [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 3, Wrocław.

Domański T. (1998), *Klienci i akcjonariusze władzy*, „Wspólnota”, nr 45.

Drucker P.F. (2010), *Zarządzanie XXI wieku – wyzwania*, Klasyka biznesu, Warszawa.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego, Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.

Gadomski W. (2010), *Rewolucja państwa*, „Gazeta Wyborcza” z 21–22 sierpnia.

Gilowska Z. (1997), *Subsydiarność – samorząd terytorialny – decentralizacja* [w:] *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Brytyjski Fundusz Know-How, Municipium, Warszawa.

Hood C. (1991), *A Public Management for All Seasons*, „Public Administration”, no. 69.

Hughes O E. (1998), *Public Management and Administration*, Palgrave Mac Millan, New York.

Izdebski H. (2005), *Administracja w systemie politycznym* [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Kachniarz M. (2012), *Efektywność usług publicznych – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.

Kamiński A.Z., Kamiński B. (2004), *Korupcja rządów*, Wydawnictwo TRIO, Instytut Studiów Politologicznych PAN, Warszawa.

Koźniak G. (2008), *Mierzenie efektywności sektora publicznego – podejście teoretyczne* [w:] *Ekonomiczne problemy usług*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego w Szczecinie”, nr 21, Szczecin.

Koźuch B. (2015), *Zarządzanie publiczne jako teoria i praktyka* [w:] B. Koźuch, Ł. Sułkowski (red.), *Instrumentarium zarządzania publicznego*, Difin, Warszawa.

Kulesza M., Sześciło D. (2013), *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa.

Łukasiewicz J. (2004), *Zarys nauki administracji*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.

Marks-Krzyszowska M. (2017), *Uczestnictwo mieszkańców wsi we współzarządzaniu gminą – w opiniach wójtów* [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 477”, Wrocław.

Mazur S. (2004), *Potencjał intelektualny terytorialnej administracji publicznej*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie nr 667, Kraków.

Milewski R. (red.) (1998), *Podstawy ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Romański R. (1997), *Lokalna samorządność*, „Rzeczpospolita”, z 4 lipca.

Rechul H. (2012), *Rola sektora publicznego w krajach Unii Europejskiej* [w:] M. Kozłowska-Barczak (red.), *Sektor publiczny – racjonalizacja gospodarowania*, Białystok.

Schick A. (2004), *Państwo sprawne*, „Służba Cywilna”, nr 8.

Stiglitz J.E. (2004), *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Swianiewicz P. (2011), *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium S.A., Warszawa.

Szewczuk A., Ziolo M. (2008), *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.

Szewczuk A., Szaja M. (2008), *Samorząd lokalny jako dobro publiczne – teoria a pragmatyka* [w:] *Ekonomiczne problemy usług*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego w Szczecinie”, nr 21, Szczecin.

Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach rachunkowych, tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 561.

Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej (1997), Municipium, Warszawa.

Weiss E. (2002), *Efektywność ekonomiczna a funkcjonowanie samorządów terytorialnych w teorii ekonomii* [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu”, nr 939, Wrocław.

Wojciechowski E. (2012), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa.

Wojciechowski E. (2016), *Problem budżetu obywatelskiego* [w:] R.P. Krawczyk, A. Borowicz (red), *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Wojciechowski M. (2014), *Koszt władzy w polskim samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa.

Wojciechowski M. (2017), *Struktura władzy w samorządzie terytorialnym. Hierarchia – konkurencja – partnerstwo?* [w:] A. Sztando (red.) *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.

Wojciszke B. (2011), *Psychologia władzy*, „Nauka”, nr 2.

Zalewski A. (2004), *Efekty nowego zarządzania publicznego* [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 1023, Wrocław.

Zalewski A. (2005), *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego* [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.

Zientek-Varga J. (2013), *Dialog na rzecz rozwoju lokalnego*, „Gazeta Samorządu i Administracji”, nr 10.

Marek Wojciechowski | marek.wojciechowski2010@wp.pl

Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Finansów Publicznych

Rola i funkcje organu wykonawczego w gminie. Diagnoza i propozycje zmian

Role and Functions of the Executive Organ in the Commune. Diagnosis and Suggestions of Changes

Abstract: Local government is an important element of state in Poland, economies and democracy. The way it functions affects the quality of life of residents. Analysis and estimate of local government indicate that it requires system rebuilding. The general purpose of the article and executive structures of local governments of detailed legal solutions are organizational and economic significance.

Key words: local government, executive organ, municipal administration, legal solutions, standards

Wstęp

Samorząd terytorialny w działalności gospodarczej odgrywa dwie role. Stanowi on instytucję, która sprawuje władzę publiczną w jej zdecentralizowanym wymiarze. Jednocześnie ze względu na posiadanie i dysponowanie dużymi zasobami gospodarczymi w postaci czynników (ludzkiego, majątku i finansów), samorząd terytorialny można uznać za swoisty podmiot w sensie gospodarowania. Charakterystyka ekonomiczna samorządu terytorialnego jest coraz szerzej podejmowana w opracowaniach naukowych [Markowski 1999; Gorzym-Wilkowski, Miszczuk, Miszczuk i in.1999; Zalewski 2005; Harańczyk 2010; Miszczuk, Miszczuk, Żuk 2007; Maśloch, Sierak 2013; Strzelecki 2008; Wojciechowski 2012]. Szczególne miejsce w procesie realizacji zadań publicznych zajmują zasoby ludzkie i zarządzanie nimi. W samorządzie obejmują one jego organy: stanowiące poszczególnych jednostek (rady i sejmiki w województwie), wykonawcze (wójt, burmistrz i prezydent miasta – w gminach, w powiecie i w województwie – zarząd),

administrację komunalną w formie urzędów i jednostek z nich wydzielonych (zarządy) oraz zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych samorządu¹. Wśród nich znajduje się znacząca grupa pracowników i osób piastujących funkcje przedstawicielskie z wyboru, których działalność wymaga uporządkowania i regulacji z punktu widzenia rygorów organizacyjnych oraz sprawnościowych.

Celem artykułu jest przedstawienie argumentów przemawiających za koniecznością usprawnienia funkcjonowania osób działających w dwóch obszarach władzy samorządu terytorialnego: politycznej i administracyjnej. Obszary te tworzą oddzielne segmenty władzy komunalnej, kierujące się odrębną logiką działania [Wojciechowski 2014, ss. 52–57, Mazur 2002, ss. 5–18]. Analiza i obserwacja praktyki samorządowej wskazuje, że w regulacjach prawnych istnieje wiele rozwiązań powodujących dysfunkcje w działaniu, których odbiciem jest niesprawność, wyższe koszty, uznaniowość, nieprzejrzystość oraz kolizje ze standardami etycznymi². Opis i interpretacja podniesionych kwestii uzasadniają propozycje dokonania zmian w prawie samorządowym w Polsce. Rozważania podjęte w opracowaniu „wpisują się” w debatę publiczną dotyczącą reformowania polskiego samorządu terytorialnego w kierunku jego większej sprawności i modernizacji. W rozważaniach przyjęto wyjściowe założenie, że zagadnienia związane ze sprawowaniem władzy publicznej w samorządzie są pierwotne w stosunku do działalności gospodarczej i sfery społecznej. Jeśli mechanizmy polityczne szwankują, przenosi się to sfery gospodarki, gdyż źle sformułowane warunki i nieskuteczna polityka gospodarcza, nie zapewnią oczekiwanego dynamizmu poprzez efektywne wykorzystanie potencjałów rozwojowych. To, co się dzieje w gospodarce, zależy od klasy i decyzji rządzących polityków. Słabość sfery ekonomicznej przenosi się z kolei do sfery społecznej, powodując gorsze zaspokajanie potrzeb ludzkich.

Jak sugeruje tytuł artykułu, jego treść odnosi się do podstawowej jednostki samorządu, tj. gminy. Niektóre oceny i propozycje można odnieść też do pozostałych szczebli samorządności (powiatu, województwa). Zmiany ukierunkowane na unowocześnienie systemu funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce muszą objąć wszystkie jego ogniwa. W rozważaniach dominuje nurt postulatywny, proponujący konkretne rozwiązania prawne, zasadne z ekonomicznego punktu widzenia. Przez władzę wykonawczą gminy należy rozumieć wójta, burmistrza, prezydenta miasta, który pełni funkcje

¹ W największych samorządach władze i służby komunalne są największym pracodawcą. Na przykład w Łodzi i w Krakowie, struktury władzy, administracji i wykonawcze jednostki organizacyjne obejmują ok. 30 tys. osób.

² Do tej pory powstało kilka raportów dotyczących stanu samorządu terytorialnego w Polsce. Do istotniejszych należy zaliczyć: opracowanie pod red. J. Hausnera (2014), *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania*, Kraków, Raport Forum Od – nowa (2013), *Samorząd 3.0*, raport Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (2012), *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, raport pod red. E. Wojciechowskiego (2014), *Samorząd terytorialny w Polsce* oraz opracowanie pod red. J. Regulskiego (2010), *Szanse i bariery rozwoju samorządności*.

m.in. administracyjne, ekonomiczne, finansowe i zarządzania publicznego. Autor przyjął tezę badawczą, iż funkcjonowanie struktur samorządu terytorialnego w gminie pozostaje pod silnym wpływem czynnika pozaekonomicznego (politycznego). W opracowaniu posłużono się metodami analizy opisowej, przeglądu regulacji prawnych oraz literatury specjalistycznej oraz dokumentacji dotyczącej gospodarki samorządu terytorialnego.

Rola ekonomiczna organu wykonawczego w gminie

Zgodnie z art. 169 ust. 1 Konstytucji RP, jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Obok rady gminy, organ wykonawczy stanowi kluczowy ośrodek (podmiot) decyzyjny w procesach kierowania rozwojem samorządu. Przejrzyście jego działania jest zróżnicowana, najwyższa jest w gminie, mniejsza zaś w pozostałych jednostkach samorządu. W gminie organ ten podejmuje decyzje jednoosobowo i ponosi samodzielnie pełną odpowiedzialność za sprawy należące do jego gestii. W powiecie i w województwie organy wykonawcze są kolegialne, wybierane przez radnych, a kulisy podejmowania decyzji są kameralne, niejako gabinetowe³. Mamy zatem do czynienia z decydowaniem w wąskim gronie, a władza wywodząca się stąd ma charakter dyskrecjonalny [por. Mazur 2011]. Ze względu na charakter organu wykonawczego i mechanizm jego wyłaniania, zajmuje on różne pozycje w zarządzaniu sprawami publicznymi w samorządzie terytorialnym. Jak zaznaczono, jest on najsilniejszy w gminach, z trzech istotnych powodów. Po pierwsze, stanowi organ jednoosobowy (monokratyczny) [Łukasiewicz 2004, s. 85; Szreniawski 1996, s. 54; Leoński 2002, s. 72]⁴. Po drugie, pochodzi z wyborów bezpośrednich przez uprawnionych mieszkańców jednostki samorządowej. Po trzecie, jego kompetencje są rozległe, co sprawia, że odgrywa bardzo istotną rolę w procesach decyzyjnych i ma dużą siłę sprawczą w przeprowadzaniu zmian.

Bezpośredni wybór przez mieszkańców nadaje mu silny mandat do sprawowania władzy publicznej (legitymizację demokratyczną). Może być odwołany przez uruchomienie procedury referendalnej. Jednoosobowy charakter organu tworzy przesłanki

³ Mankamentem organu wykonawczego w powiecie i w województwie jest sprawowanie władzy jednocześnie z piastowaniem mandatu radnego. Teoretycznie w samorządzie województwa jego zarząd może składać się z osób spoza sejmiku województwa. W powiecie na czele zarządu stoi starosta, który jednocześnie musi być radnym. Brak rozdzielenia władzy stanowiącej od wykonawczej burzy zasadę podziału władzy i rodzi konflikt interesów. Takie osoby występują jako „sędzia we własnej sprawie”.

⁴ Wielu autorów zwraca uwagę na korzyści, jakie niesie ten typ sprawowania władzy wykonawczej. Za najważniejsze uważa się szybkość i jawność działania, mniejszą „ociężałość”, elastyczność, obniżenie kosztów funkcjonowania oraz jasno określoną odpowiedzialność.

dla wysokiej sprawności działania i szybkości przebiegu procesu decyzyjnego, tak na etapie planowania, jak i realizacji zadań publicznych. Jednocześnie jego istotną cechą jest samodzielnie ponoszenie odpowiedzialności za wszystkie sprawy należące do jego kompetencji. Do zakresu obowiązków organu wykonawczego należy szeroki zbiór spraw publicznych, które wpływają na kondycję społeczną i ekonomiczną jednostki terytorialnej, jej wymiar przestrzenny i środowiskowy oraz sposób postrzegania przez innych (atrakcyjność, konkurencyjność). Wybór organu wykonawczego przez obywateli stanowi ilustrację procesu nazwanego personalizacją zarządzania [Swianiewicz 2005, s. 9]. Tendencja ta jest obserwowana w procesach kierowania jednostkami miejskimi na świecie w celu zwiększenia ich efektywności i odpowiedzialności za rezultaty podejmowanych działań. W istocie, organ wykonawczy w gminie składa się z czynnika „mieszanego”, tzn. obywatelskiego (wybór społeczny) i zawodowego [Leoński 2002, s. 67]. Wyborcy oczekują bowiem od wybranej władzy (osoby), aby była kompetentna tj. należycie przygotowana do zarządzania sprawami publicznymi w gminie.

W tym miejscu należy przypomnieć kwestię podniesioną dawno przez J. Regulskiego, w pytaniu, czy organem tym ma być polityk czy menedżer [2008, s. 17]. Wójt, burmistrz, prezydent miasta, postrzegani jako politycy, są uznawani za liderów lokalnych, cieszących się pewnym autorytetem. Na gruncie ekonomicznym należy przyjąć założenie, że prowadzą oni określoną politykę rozwoju gminy, określają jej priorytety oraz rozwiązują miejscowe problemy. Z punktu widzenia sprawnościowego osoby te wykonują tę funkcję władzy publicznej, zarządzając w sposób zawodowy sprawami gminy. Można zatem stwierdzić, że odgrywają one swoistą rolę zarządzającego mieniem publicznym.

Wydaje się, że nie stoi z tym w sprzeczności, fakt wyboru przez mieszkańców kandydata legitymującego się dorobkiem z dobrym przygotowaniem do działalności publicznej. W pewnym sensie można mówić, że mimo wyboru obywatelskiego, taka osoba może wykonywać funkcje określane mianem menedżera publicznego. Wyrażna profesjonalizacja tego typu występuje w USA, gdzie w wielu miastach zatrudniany jest fachowiec od spraw zarządzania całokształtem spraw publicznych w tym gospodarowania majątkiem (*city manager, town manager*). Dla zapewnienia większej sprawności działania użyteczna jest *funkcja city managera*, który zastąpiłby obecny organ wykonawczy. Sensem wyodrębnienia tej profesji jest oddzielenie sfery polityki od bieżącego administrowania. Pojęcie *manager* zostało użyte po raz pierwszy w sferze pozabiznesowej. Jak pisze Peter F. Drucker, zastosowanie tej profesji miało miejsce w administracji lokalnej na początku ubiegłego wieku [2010, s. 15].

Do bloków tematycznych zawierających uprawnienia organu wykonawczego wchodzi liczne zagadnienia: organizacyjne, kadrowe, gospodarowania majątkiem, finansami,

w możliwie ścisłym kontakcie z mieszkańcami. Do istotnych spraw organizacyjnych należą: określenie warunków i zasad funkcjonowania urzędu (regulaminu organizacyjnego), przygotowanie projektów uchwał rady, określenie sposobów wykonywania uchwał. Polityka kadrowa obejmuje dobór odpowiednio wykwalifikowanej kadry w urzędzie, kierowników jednostek organizacyjnych, skład rad nadzorczych spółek komunalnych jak też pośrednio ich zarządów. Do uprawnień w zakresie zarządzania majątkiem wchodzi ustalenie zasad dysponowania nim, efektywne jego wykorzystanie poprzez dokonywanie przekształceń w jego stanie (w tym prywatyzacja) oraz pomnażanie jego wielkości zgodnie z interesem wspólnoty samorządowej. Filarem majątku komunalnego są obiekty i urządzenia infrastrukturalne o charakterze użyteczności publicznej [Sadowy 2006, ss. 101–122]. Istotnym zadaniem organu wykonawczego jest prowadzenie gospodarki finansowej, w tym wykonywanie budżetu. Ten ostatni stanowi podstawę i warunek realizacji zadań publicznych, a jego budowa odbywa się w ramach procedury określonej prawnie.

Organ wykonawczy w gminie powinien skupiać w sobie także inne cechy, których wymaga naczelną zasadą zarządzania publicznego opierająca się na służbie mieszkańcom wspólnoty [Clarke, Stewart 1997, s. 81]. Jako najważniejszy funkcjonariusz publiczny, w pierwszym rzędzie odgrywa rolę usługową wobec mieszkańców, kierując się ich dobrem (zawiera to akt ślubowania). Z tego powodu powinien posiadać wizję rozwoju gminy, program działania, zdolność strategiczną oraz umiejętność rozwiązywania istotnych problemów w gminie. Złożoność jego roli polega na decydowaniu w dwóch obszarach sprawowania władzy publicznej: politycznej i administracyjnej. Jego działalność przebiega w ramach powiązań pomiędzy różnymi interesariuszami samorządu reprezentującymi różne interesy i racje. Kontekst tego podkreślił G. Stocker, nadmienając, że działanie samorządu terytorialnego odbywa się poprzez zarządzanie w strukturze sieciowej [2011, s. 25]. Teoretyczne podłoże dla budowy nowoczesnego systemu kierowania samorządami stanowią koncepcje nowego zarządzania publicznego (*new public management*) oraz współzarządzania (*local governance*). Polegają one na partycypacji różnych użytkowników samorządu w polityce rozwoju oraz na koordynacji zbiorowych działań. Sens tego oddają T. Bovaird i E. Löffler, traktując *local governance* jako metodę współpracy lokalnych interesariuszy dla uzyskania efektów w wprowadzonej polityce publicznej [2003, s. 315]. Także P. John określił to jako sposób podejmowania decyzji oparty na powiązaniach poziomych [2001, s. 45].

Propozycje zmian dotyczące pozycji organu wykonawczego

Punktem wyjścia do rozważań jest przedstawienie refleksji teoretycznej dotyczącej demokratycznych mechanizmów działania w sferze publicznej. W tym obszarze nie powinno być sprzeczności pomiędzy wyborami demokratycznymi a elementami efektywnościowymi⁵. Mówiąc inaczej, cele ekonomiczne (poprawa efektywności gospodarowania) realizowane profesjonalnie są drogą (instrumentem) osiągnięcia celów społecznych. Wydaje się, że decyzje (wybory) obywateli poprzez referenda będą zawsze efektywne społecznie, lecz nie zawsze efektywne ekonomicznie. Rzeczą polityków i specjalistów jest dostarczanie rzetelnej wiedzy uzasadniającej określone zmiany. Ci pierwsi powinni odgrywać bowiem rolę służebną wobec obywateli. W związku z tym, nie można mówić o taniej czy drogiej demokracji, lecz o wymiernych kosztach podjętych decyzji w sferze publicznej.

Wybór organu wykonawczego w gminie do 2002 r. był dość czytelnym rozwiązaniem, jeśli chodzi o logikę i strukturę sprawowania władzy lokalnej. Mieszkańcy mieli pośredni wpływ na utworzenie kolegiального organu wykonawczego (zarządu), wybierając radnych. W ten sposób zachowana była jasna sytuacja nadrzędności organu stanowiącego nad organem wykonawczym oraz niepełne rozdzielenie sfery politycznej i sfery administracyjnej⁶. Wybór organu wykonawczego w gminie przez radnych wprowadził jednak element uprawiania polityki. Jego wybór staje się wtedy kompromisem pomiędzy znaczącymi ugrupowaniami w radzie gminy. Może to zakłócać stabilność i ciągłość sprawowania władzy. Dowodem na to były liczne zmiany burmistrzów i prezydentów miast przed 2002 r.⁷ Chaos organizacyjny z tego tytułu utrudnia proces zarządzania gospodarką samorządu i podnosi koszty utrzymania władzy finansowane z budżetu (m.in. odprawy). Dyskusyjne są zatem propozycje powrotu do warunków sprzed 2002 r., kiedy wójt, burmistrz i prezydent miasta byli wybierani przez radnych. Bezpośredni wybór przez mieszkańców jest urzeczywistnieniem idei ludowładztwa i samorządzenia oraz stał się już trwałą praktyką, aprobowaną przez obywateli. Możliwe jest jeszcze inne, najbliższe naturze demokracji, uregulowanie sprawy wyłonienia organu wykonawczego w gminie.

Patrząc na całokształt samorządu terytorialnego w świetle mechanizmów rządzenia w nim, łatwo można zauważyć w nim pewną analogię w stosunku do większego podmiotu

⁵ We współczesnym świecie występuje kryzys zaufania do demokracji, państwa, instytucji publicznych i polityków. Jednym ze sposobów przeciwdziałania temu jest rozszerzenie demokracji bezpośredniej.

⁶ Mankamentem było zachowanie przez członków zarządu mandatu radnego.

⁷ W Łodzi w latach 1998–2002 funkcję prezydenta miasta pełniły kolejno aż trzy osoby. Niestabilność władzy w mieście spowodowała uzyskanie niewielkich efektów ekonomicznych i społecznych, a w pracy urzędu i jednostek organizacyjnych miasta – wiele nieprawidłowości i zaniedbań.

gospodarczego, prowadzącego działalność w formie spółki kapitałowej. W podmiotach tych układ organów władzy jest bardzo prosty i czytelny. W pewnym sensie, odpowiednikiem właściciela (właścicieli) w samorządzie terytorialnym jest wspólnota samorządowa (a jej członkowie to *shareholders* i według koncepcji *governance – stakeholders*). Rada nadzorcza to inaczej organ stanowiący gminy (radni), a jednoosobowy zarząd to wójt, burmistrz, prezydent miasta. Swoistą konstytucję w gminie stanowi jej statut, który powinien być przyjmowany przez mieszkańców wspólnoty (właścicieli) w formie referendum, a nie jak dotychczas przez radnych. Problem nie dotyczy wyboru organu stanowiącego (choć zaczyna on pełnić rolę nadzoru właścicielskiego), lecz organu wykonawczego (egzekutywy). Zgodnie z duchem demokracji to wspólnota samorządowa powinna sama określać, czy organ wykonawczy będzie wybierany przez nią, czy też pozostawi to radnym⁸. Na tym polega podmiotowość i samodzielność samorządu terytorialnego oraz tworzenie warunków odejścia od politycznego charakteru tych organów. Każde z tych rozwiązań charakteryzuje się różnymi kosztami sprawowania władzy finansowanymi z budżetu samorządowego. W praktyce wystąpi zróżnicowanie jednostek samorządowych pod tym względem, ale czy ujednolicenie zasad funkcjonowania organów gminy nie jest narzucaniem rozwiązań systemowych i ingerowaniem w materię samorządności? W znacznym stopniu może to ograniczyć zjawisko asymetrii informacji opisywane przez teorię agencji (*principal agency theory*).

Kolejny postulat, aby wójt, burmistrz, prezydent miasta sprawowali funkcję przewodniczących rad gminnych jest w istocie ingerencją w uprawnienia organu stanowiącego, który sam powinien posiadać samodzielność wyboru w tym zakresie⁹. Rozwiązanie to kłóci się wyraźnie z rozdzielnością władzy stanowiącej i wykonawczej. Zgodnie z przepisami prawa, kolegialny organ stanowiący, obok funkcji uchwałodawczej pełni również funkcję kontrolną wobec m.in. organu wykonawczego. Separacja tych organów jest zatem oczywista. Obserwacja samorządu terytorialnego w Polsce wskazuje na dominację roli stanowiącej (uchwałodawczej) wobec słabszej roli kontrolnej radnych. W niektórych krajach przyjmuje się rozwiązanie, że jednoosobowy organ wykonawczy jednocześnie przewodniczy posiedzeniom rady (Francja, Szwecja, Wielka Brytania) [Purgat, Reszel 1997, s. 28]. Na zasadność łączenia tych dwóch funkcji w strukturze władzy wskazywał M. Kulesza [2006, s. 7]. Uważam, że racjonalnym społecznie rozwiązaniem byłoby powierzenie funkcji przewodniczącego rady radnemu, na którego oddano najwięcej głosów.

⁸ W spółce jej właściciel decyduje w statucie (umowie spółki), kto wybiera jej zarząd, on czy rada nadzorcza. Stanowi to jego prawo.

⁹ W Niemczech w niektórych landach występuje praktyka połączenia tych funkcji. Każdy land niemiecki posiada odrębną ustawę komunalną, regulującą ustrój i zasady gospodarki samorządowej.

Niezadawalające z punktu widzenia organizacyjnego i ekonomicznego jest określenie statusu pracodawcy dla wójta, burmistrza i prezydenta miasta (stwierdzenie to dotyczy również starosty i marszałka województwa). W art. 8–10 Ustawy o pracownikach samorządowych z 2008 r. wskazuje się na urząd danej jednostki samorządowej. To nie jest logiczne, ponieważ kierownikami urzędu są właśnie wymienione osoby. Wydaje się, że spersonifikowanym pracodawcą dla nich powinien być przewodniczący rady jako umocowany szef organu stanowiącego i jednocześnie kontrolnego wobec organu wykonawczego.

Kolejnej regulacji wymaga sprecyzowanie statusu zastępców organu wykonawczego w gminie. Osoby te pełnią swoją funkcję z powołania, na podstawie umowy o pracę. W istocie nie są oni wiceburmistrzami (wiceprezydentami), lecz zatrudnieni są przez organ wykonawczy¹⁰. Pozycja organu wykonawczego w gminie jest jednoosobowa i pochodzi z bezpośrednich wyborów demokratycznych. Jego zastępcy nie mają takiego umocowania politycznego (legitymizacji), gdyż są typowymi urzędnikami samorządowymi, zatrudnionymi bez konkursowej procedury naboru. Można przyjąć, że są to osoby cieszące się szczególnym zaufaniem organu wykonawczego. Relacje te powodują stan nieadekwatności, bowiem w tym przypadku rodzi to klasyczną przewagę formy nad treścią, usankcjonowaną przez sam organ wykonawczy i afirmowaną przez personel niższego szczebla. Powracając do roli *city managera* może on być powoływany w samorządzie w drodze konkursu (przez organ wykonawczy lub stanowiący) bez konieczności zmian w regulacjach prawnych. Obok funkcji bieżącego kierowania sprawami gminy, mógłby pełnić obowiązki należące do sekretarza gminy. Łatwo zauważyć, że takie rozwiązanie jest najbardziej zasadne w większych samorządach terytorialnych.

Wyrażną dysfunkcją w samorządzie terytorialnym są mało precyzyjnie zakreślone ramy odpowiedzialności organu wykonawczego i rozliczanie jego działalności, a w zasadzie ich brak. Rozliczenie to praktycznie jest możliwe w dwóch przypadkach. Po pierwsze, można go nie wybrać na kolejną kadencję, po drugie, istnieje prawna możliwość jego odwołania przed upływem kadencji, po zastosowaniu określonej procedury referendalnej. W pierwszym przypadku, trzeba czekać aż cztery lata, w drugim procedury referendalne wymagają dużego wysiłku organizacyjnego i administracyjnego. Uważam, że równie ważne jest przyjęcie pewnego kryterium oceny (wymogu) i egzekwowanie go. Warunkiem rozpoczęcia pracy przez organ wykonawczy powinien być upubliczniony program jego działania na czas kadencji wraz z podaniem efektów oraz sposobów ich osiągnięcia, a następnie rozliczenie go przez radnych (i mieszkańców) pod koniec tego okresu. Na ogół, w praktyce nowi władarze opracowują nowe lub modyfikują stare plany rozwoju. Rzadko korzystają z tzw. dokumentów rozwojowych

¹⁰ Ustawa o samorządzie gminnym mówi o zastępcach.

(programy, strategie itp.). Posiadanie dokumentu nazywanego programem (strategią) działania przez nowo wybrany organ wykonawczy, zwykle nie ma takiego charakteru. W większości bowiem przypadków, takie pseudoprogramy są jedynie specyfikacją ogólnych, mało spójnych celów, bez określenia priorytetów i środków realizacyjnych (w tym źródeł finansowania). Prowadzi to do zniekształcenia obrazu preferencji zagadnień, uniknięcia rozwiązania kluczowych problemów, jak też zamazania faktycznych dokonań poprzedników. Sprzyjać temu może posiadanie większości lub zbudowanie silnej koalicji w radzie. Obserwacja polskich samorządów dowodzi, że można zostać wójtem, burmistrzem lub prezydentem miasta, nie przedstawiając wspomnianego programu swojego działania. Chodzi tutaj o program z prawdziwego zdarzenia, a nie, jak się często zdarza – zbiór nieskojarzonych ze sobą propozycji i ogólnych haseł z kampanii wyborczej.

Nowa sytuacja powstaje, gdy organ wykonawczy dla stworzenia sobie komfortu rządzenia zdecyduje się wejść w koalicję z partią polityczną czy ugrupowaniem społecznym w działalności rady gminy [Wojciechowski 2017, ss. 322–323]. Porozumienie koalicyjne stanowi nową jakość programową w podstawach zarządzania. Radni wprowadzają jednak w błąd wyborców przez radnych. Wyborcy głosowali bowiem na określone ugrupowania polityczne lub obywatelskie, kierując się składanymi deklaracjami i obietnicami. Tymczasem umowa koalicyjna stanowi zwykle połączenie elementów programowych ugrupowań będących owocem zawartego kompromisu. W praktyce sojusz taki wymaga nowego podziału stanowisk i funkcji w samorządzie. Nasuwa się pytanie, kto będzie odpowiedzialny za realizację nowego programu czy poszczególne strony w tym samym wymiarze (mimo słabszej pozycji jednego z koalicyjantów), czy wszyscy koalicyjanci razem? Jeszcze raz należy przypomnieć, że zawsze odpowiedzialność ponosi i tak jednoosobowy organ wykonawczy. W grę wchodzi jeszcze jedno (często stosowane) rozwiązanie polegające na spektakularnym przetrzuceniu odpowiedzialności za część załatwionych spraw publicznych na koalicyjanta, tym samym osłabiając go dla ratowania swojego wizerunku przed ponownymi wyborami.

Organ wykonawczy w gminie sprawuje funkcję kierownika urzędu samorządowego (jest zatem tzw. pierwszym urzędnikiem). Wójt (burmistrz, prezydent miasta) na podstawie przepisów jest przełożonym wszystkich zatrudnionych w tej jednostce organizacyjnej. Podnoszony postulat o ustalenie granicy pomiędzy stanowiskiem politycznym (z wyboru) a stanowiskiem administracyjnym (na podstawie umowy) w przypadku utworzenia stanowiska dyrektora urzędu, może budzić jednak wątpliwości. Wyłonienie profesjonalnego kierownika urzędu w drodze konkursu, aczkolwiek czytelne organizacyjnie, pozostaje w kolizji ze skutecznością działania organu wykonawczego w gminie. To on jest bezpośrednio odpowiedzialny za realizację zadań publicznych, a administracja komunalna jest

dla niego instytucjonalnym instrumentem, do którego ma zaufanie. Zapewnienie w ten sposób apolityczności administracji wydaje się wątpliwe.

Na świecie obserwacja kształtowania się relacji między czynnikiem politycznym i administracyjnym w procesach zarządzania publicznego wskazuje na tendencję do konwergencji i przenikania się tych sfer, aniżeli wyraźnego ich rozdziału [Mazur 2011, s. 241]. Brak osobistego wpływu na funkcjonowanie struktury administracyjnej pozbawia organ wykonawczy możliwości kształtowania pożądanych zachowań urzędników i ich egzekwowania. Stanowisko dyrektora urzędu wchodzi w grę jedynie w dużych samorządach. Ta droga wyboru szefa urzędu nie jest też racjonalna, gdyż w małych gminach przeprowadzenie kosztownych procedur mija się z celem. Występowanie stanowiska sekretarza urzędu jest w nich wystarczające¹¹. Ważnym rozstrzygnięciem prawnym byłoby określenie wykazu stanowisk w urzędzie, które mają charakter polityczny. Dzięki temu może być prowadzona czytelna i efektywna polityka kadrowa, a konkursy naboru przestaną być fikcyjne.

Silne zróżnicowanie gmin pod względem ludnościowym rzutuje na różny poziom natężenia i skalę rozwiązywanych problemów. Znajduje to odbicie w trudnościach i w złożoności procesów zarządzania publicznego. Wprawdzie zakres zadań publicznych jest taki sam dla wszystkich gmin, to warunki ich realizacji są różne w poszczególnych jednostkach. Trudniej zatem zarządzać sprawami publicznymi w większych samorządach. Prezydenci dużych miast powinni zatem zarabiać więcej niż dotychczas. Rozpiętości w poziomie płac są zbyt małe, gdyż paradoksalnie lepiej zarządzać bardzo małą jednostką (np. do 2 tys. mieszkańców) i otrzymywać wynagrodzenie o połowę mniejsze w porównaniu z dużym miastem, gdzie skomplikowanie spraw i zakres odpowiedzialności za nie są nieporównywalnie większe. Bulwersująca jest również sytuacja, gdy wójt, burmistrz, prezydent miasta zarabia dużo mniej od prezesów spółek komunalnych. Na poziom ich wynagrodzeń ma wpływ pośredni także organ wykonawczy, który może odpowiednio motywować ich do pracy (najwyższy w strukturze, organ w spółce handlowej). Wydaje się, że powinien on ustalić przejrzyste kryteria wynagradzania i oceny działalności tych podmiotów, podane do publicznej wiadomości. W praktyce funkcjonują podmioty działające w warunkach monopolu naturalnego, w których zarządzanie nie wymaga wyjątkowych kwalifikacji zawodowych (wodociągi, kanalizacja, odprowadzanie ścieków). W samorządzie mogą być jednak spółki, których zarządy należy szczególnie wynagradzać, ze względu na potrzebne specjalistyczne umiejętności (np. zarząd portu lotniczego).

Niezrozumiale jest tolerowanie od początku sytuacji, kiedy członkowie kolegialnego organu wykonawczego w samorządzie (zarządy) piastują również mandat radnego.

¹¹ Przez wiele lat stanowisko dyrektora generalnego występowało w urzędach marszałkowskich. Od 2008 r. ujednolicono nomenklaturę, według której we wszystkich urzędach samorządowych funkcję tę pełni sekretarz.

Kłóci się to z ustrojowym oddzieleniem władzy stanowiącej i władzy wykonawczej¹². Jej integracja na jednym stanowisku wypacza sens rządzenia i ponoszenia odpowiedzialności. Dobrze oddaje to powiedzenie, że „nie można być sędzią we własnej sprawie”. W ten sposób zachwiana zostaje równowaga w strukturze władzy publicznej. Zgodnie ze standardami w samorządzie występuje rozdział władzy stanowiącej i władzy wykonawczej. Ta ostatnia w istocie podlega radzie, ponieważ radni, podejmując decyzje, przekazują je do realizacji właśnie organowi wykonawczemu. Należy zaznaczyć, że rada jest również organem kontrolnym wobec organu wykonawczego. W związku z tym oddzielenie tych organów jest oczywiste.

Zasadne jest utrzymanie pośredniego wyboru organu wykonawczego w powiecie i w województwie, ponieważ są one quasi-wspólnotami samorządowymi, w których krzyżuje się wielość interesów ujawniających się w mniejszej skali. Dziwi ustawowy zapis, że tylko radny może zostać starostą, bowiem w przypadku marszałka województwa może nim być osoba „z zewnątrz” (niebędąca radnym). Jeśli członkiem zarządu zostaje radny, to dla zachowania standardu powinien zrzec się mandatu, a jego miejsce zajmuje wtedy osoba, która uzyskała kolejne najwyższe poparcie wyborców. Sytuacja wyboru egzekutywy przez rady może tworzyć przesłanki dla przerwania stabilności politycznej. Jeśli zmieni się układ sił politycznych w radzie (utrata większości, nowa koalicja) zwykle skutkuje to zmianami w zarządzie, w tym wyborem nowego marszałka bądź starosty. Ci jednak bronią się, że w wyborach uzyskali mandat społeczności do pełnienia roli radnego. Można się z tym zgodzić, lecz nie uzyskali mandatu do sprawowania funkcji wykonawczej, a jedynie jej wyboru.

Praktyka przyniosła już wiele dowodów wskazujących na ułomności w sprawach funkcjonowania instytucji samorządowych w sferze kierowania. Znane są przypadki, kiedy wójt, burmistrz, prezydent miasta nie brali udziału z powodów politycznych w obradach sesyjnych, unikając kontaktu z radnymi opozycyjnymi. Postawy te prowadziły do paraliżu posiedzeń rady, blokowania podjęcia decyzji, chaosu, walki politycznej. Świadczy to o lekceważeniu radnych niezależnie od ich postaw. Przepisy prawne nie regulują tej materii. Pozostawienie decyzji o uczestnictwie w sesji do uznania organu wykonawczego nie zadawała¹³. Z tych względów, dowolność uczestnictwa w sesjach powinna być zastąpiona ustawowym obowiązkiem. Sama kultura organizacyjna pracy w samorządzie kształtowana przez organ wykonawczy to za mało. Warto ponownie zaznaczyć,

¹² Analogicznie odnosi się to też do ciał na szczeblu krajowym w państwie. Parlamentarzyści nie powinni zasiadać w rządzie, gdyż obrazuje to ewidentna sprzeczność siły politycznej i administracyjnej.

¹³ Organ wykonawczy w gminie oczywiście nie musi brać udziału we wszystkich sesjach. Jego nieobecność może być usprawiedliwiona ważnymi powodami lub gdy w kwestiach szczegółowych wyręcza go zastępca lub inny urzędnik.

że rola sprawcza organu wykonawczego w gminie jest przeogromna, ponieważ to on określa wymagania i wyznacza standardy działania w sferze publicznej. Może modernizować struktury administracyjne, jak też je osłabić, racjonalnie gospodarować zasobami ekonomicznymi, bądź wiele z nich utracić.

Problematycznym zagadnieniem jest długość sprawowania funkcji organu wykonawczego. W Polsce od 1990 r. w wielu gminach urząd wójta sprawuje wciąż ta sama osoba. Wyrażana jest opinia, że to sami mieszkańcy powinni decydować o długości pracy wójta, burmistrza, prezydenta miasta w sposób bezwarunkowy. Formułowany jest pogląd, aby wprowadzić limit kadencyjności do dwóch (od 2018 r. ustawodawca wprowadził ograniczenie kadencji do 2 kolejnych – 5 letnich). Przemawia za tym fakt utrwalenia rutyny w wykonywaniu czynności władzy, budowa pewnych grup interesu, arogancja, „wypalenie się”, osłabienie skuteczności w rozwiązywaniu problemów. Są to stanowiska, które nie mają charakteru dożywotniego, wymagają zmian, pomysłów, innego stylu sprawowania władzy, swoistej „świeżości”. Pośrednio dowodem na rzecz wprowadzenia kadencyjności (również i radnych) jest limit w sprawowaniu władzy przez Prezydenta RP oraz w innych strukturach publicznych (uczelnie).

Standardem w życiu publicznym i w polityce jest działanie etyczne, tj. przyzwoite, szanujące wolę wyborców. Wybrany kandydat do władz samorządowych niejako zawiera umowę z wyborcami, że będzie interesował ich interesy podczas kadencji. Ci ostatni obdarzyli go zaufaniem, wierząc, że będzie dobrze sprawował uzyskany mandat. Tymczasem coraz częściej obserwuje się odstępstwa od tej normy przez nowo wybranych np. radnych czy wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, którzy są skłonni porzucić ledwo objęte stanowisko na rzecz zdobycia mandatu w parlamencie. Takie postawy są niewiarygodne i szkodzą rządzeniu poprzez chaos organizacyjny czy dodatkowe koszty¹⁴. Innymi słowy, w wymiarze politycznym jest to po prostu porzucenie dotychczasowej służby publicznej. Zachowanie polityków („ucieczki”, „wędrówki”) wystawia im złe świadectwo i rzutuje na ocenę jakości polityków. Jeśli ktoś zamierza wejść do polityki, powinien się do tego odpowiednio przygotować i poczekać. Wybory oznaczają zawsze ryzyko, które radny chce minimalizować takim zachowaniem. Ilustruje to raz jeszcze przekładanie interesów osobistych, partyjnych nad interesem publicznym dominującym w samorządzie terytorialnym.

¹⁴ Występują sytuacje, kiedy gruntownej wymianie ulegają organy wykonawcze w województwie, co pociąga za sobą zwykle zmiany w administracji samorządowej. Odejście organu wykonawczego w gminie pociąga za sobą konieczność przeprowadzenia nowych wyborów i kampanii wyborczej.

Zakończenie

W samorządzie terytorialnym zaznacza się istotna rola czynnika pozaekonomicznego, którego personalizacją jest jednoosobowy organ wykonawczy. Z przedstawionych wywodów wyłania się obraz propozycji adresowanych pod kierunkiem rozwiązań prawnych, tworzących ramy instytucjonalne funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. Niektóre z nich są daleko idące, inne zaś wprowadzają usprawnienia w procesie funkcjonowania samorządu. Część z nich może być dyskusyjna oraz kontrowersyjna do przyjęcia, a nawet wywoływać sprzeciw. Zdaniem autora mogą one być brane pod uwagę, gdyż wszystko to, co służy poprawie wartości rządzenia sprawami publicznymi oraz lepszemu zaspokojeniu potrzeb mieszkańców, jest warte debaty, analizy i wprowadzania takich rozwiązań w życie.

W debacie publicznej dotyczącej pożądanego kształtu samorządu terytorialnego w Polsce coraz bardziej ugruntowany staje się pogląd o konieczności jego systemowej przebudowy (reformy). Wiele rozwiązań zastosowanych w strukturach samorządu obniża jego sprawność działania, tworząc wiele dysfunkcji, barier i trudności. Okres ćwierćwiecza funkcjonowania samorządności terytorialnej w Polsce przyniósł zarówno dobre, jak i złe doświadczenia. Potrzeba zmian staje się coraz bardziej wyrazista ze względu na rolę i miejsce, jakie zajmuje system samorządu w państwie, w gospodarce i w życiu społecznym. Od tego, co się dzieje w samorządzie terytorialnym zależy bowiem jakość życia ludzi w konkretnej wspólnotcie samorządowej. Postulowane zmiany powinny być brane pod uwagę, a część z nich znaleźć odzwierciedlenie w regulacjach prawnych, które tworzą ramy i reguły działania dla uczestników życia samorządowego.

Bibliografia

Bovaird T., Löffler E. (2003), *Understanding Public Management and Governance* [w:] T. Bovaird, E. Löffler (red.), *Public Management and Governance*, Routledge, London – New York .

Clarke M., Stewart J. (1997), *Local Government and the Public Service Orientation* [w:] Wartości podstawowe samorządu terytorialnego I demokracji lokalnej, Municipium, Warszawa.

Drucker P.F. (2010), *Zarządzanie XXI wieku – wyzwania*, Klasyka Biznesu „Rzeczypospolita”, Warszawa.

Gorzym-Wilkowski W., Miszczuk A., Miszczuk M. i in. (1999), *Zarys ekonomiki gminy*, Norbertinum, Lublin.

Harańczyk A. (2010), *Samorząd terytorialny. Organizacja i gospodarka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.

Hausner J. (2014), *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce, II Tom*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.

John P. (2001), *Local Governance in Western Europe*, Sage, London.

Kulesza M. (2006), *Konsolidacja zarządzania w samorządzie – wybrane zagadnienia. Uwagi do dyskusji*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7–8.

Leoński Z. (2002), *Nauka o administracji*, wydanie 4, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.

Łukasiewicz J. (2004), *Zarys nauki administracji*, wydanie 1, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.

Markowski T. (1999), *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Maśloch G., Sierak J. (2013), *Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.

Mazur S. (2002), *Administracja i polityka*, „Zeszyty Naukowe Nr 610 Akademii Ekonomicznej w Krakowie”, Kraków.

Mazur S. (2011), *Władza dyskrecjonalna wysokich urzędników publicznych. Perspektywa nowego instytucjonalizmu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.

Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K. (2007), *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Purgat A., Reszel R. (1997), *Zarządzanie gminą w teorii i praktyce*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa–Poznań–Zielona Góra.

Regulski J. (2008), *Polityk czy menedżer?*, „Rzeczpospolita”, nr 11.

Regulski J. (red.) (2010), *Szanse i bariery rozwoju samorządności*, FRDL, Warszawa.

Sadowy M. (2006), *Zarządzanie funkcjonowaniem i rozwojem infrastruktury komunalnej* [w:] H. Sochacka-Krysiak (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.

Stocker G. (2011), *Was local governance such a good idea?, A global comparative perspective*, "Public Administration", vol. 89, no.1.

Strzelecki Z. (red.) (2008), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Swianiewicz P. (2005), *Nowe interpretacje teoretyczne polityki miejskiej*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 4.

Szreniawski J. (1996), *Wprowadzenie do nauki administracji*, Wydawnictwo Morspol, Lublin.

Wojciechowski E. (2012), *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa.

Wojciechowski E. (red.) (2014), *Samorząd terytorialny w Polsce*, Wydawnictwo IDAS, Łódź.

Wojciechowski M. (2017), *Struktura władzy w samorządzie terytorialnym. Hierarchia – konkurencja – partnerstwo?* [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 477, Wrocław.

Zalewski A. (red) (2005), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.

Raport (2013), *Samorząd 3.0*, Forum Od – nowa, Warszawa.

Raport (2012), *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1202 ze zm.).

Aldona Podgórnjak-Krzykacz | aldona_podgorniak@interia.pl

Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny

Reorganizacja świadczenia usług publicznych w samorządzie terytorialnym

Reorganization of the Public Services Delivery in Local Self-government

Abstract: The paper aim is to identify theoretical concepts in the area of public management and their proposals on how to organize and manage the provision of local public services. The analysis covered the change of roles of local government units from the service provider into the partner and the co-contractor. The article presents statistical data on organizational transformations of municipal public services providers and partial research results on the organization of public service delivery in selected areas of municipal economy.

Key words: delivery of the local public services, corporatisation, co-creation, privatisation, re-municipalisation

Wstęp

Organizacja świadczenia usług publicznych w gminach jest kwestią istotną z punktu widzenia zarówno efektywności ekonomicznej, jak i społecznej. Osiągnięcie efektywności ekonomicznej wymaga takiej organizacji świadczenia usług publicznych, która będzie gwarantować racjonalne wydatkowanie środków publicznych przy uwzględnieniu ich pożądanego poziomu jakości. W wymiarze społecznym organizacja świadczenia usług publicznych powinna mieć na uwadze korzyści dla społeczeństwa, czyli zapewniać pożądane efekty społeczne. Z uwzględnienia każdej z tych perspektyw wynika odmienny kierunek przekształceń gospodarki samorządowej. Efektywność ekonomiczna kształtuje rozwiązania prywatyzacyjne i outsourcing w gospodarce komunalnej. Z kolei efektywność społeczna będzie skłaniać do wzmacniania partycypacji społecznej, stosowania koprodukcji, kokreacji w procesach planowania i dostarczania

usług, a także do włączania w budowanie systemu usług publicznych procesów komunalizacji i rekomunalizacji.

Celem artykułu jest identyfikacja koncepcji teoretycznych z obszaru zarządzania publicznego i ich propozycji dotyczących sposobów organizacji i zarządzania świadczeniem usług publicznych w samorządzie terytorialnym. Analizie poddana została przemiana ról jednostek samorządu terytorialnego w sektorze usług publicznych od usługodawcy, przez zleceniodawcę po partnera i współwykonawcę. Następnie w artykule zaprezentowano dane statystyczne dotyczące przekształceń organizacyjnych podmiotów świadczących usługi publiczne w samorządzie terytorialnym (korporatyzacji i prywatyzacji) na podstawie analizy *Informacji o stanie mienia komunalnego*, której obowiązkiem sporządzania spoczywał na jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce do 2016 r. Jej uzupełnieniem jest prezentacja częściowych wyników badań projektu „Władza lokalna a państwo, społeczeństwo i rynek: współpraca i konkurencja” w zakresie organizacji świadczenia usług publicznych w wybranych dziedzinach gospodarki komunalnej (dostaw wody, gospodarki odpadami, transportu zbiorowego i pomocy społecznej) w celu identyfikacji skali outsourcingu. Po empirycznej ilustracji następuje dyskusja na temat kierunków przekształceń w polskim systemie świadczenia lokalnych usług publicznych.

Teorie ekonomiczne i koncepcje zarządzania publicznego, a organizacja świadczenia usług publicznych na poziomie samorządu terytorialnego

Klasyczny model biurokracji, mający swoje umocowanie w koncepcji państwa prawa, zakładał organizację świadczenia usług publicznych w warunkach monopolistycznych. Administracja publiczna decydowała o przydziale praw do świadczeń i usług publicznych obywatelom, a ci, jako końcowi odbiorcy usług publicznych, nie mieli wpływu na sposób ich świadczenia, a także ich cechy i jakość. Zmiana tego podejścia nastąpiła w latach 70. XX w., wraz z rozpowszechnianiem się poglądów na temat korzyści z konkurencji w sektorze publicznym i jej skutków w postaci możliwości swobodnego wyboru przez obywateli dostawców usług publicznych.

Za prywatyzacją lokalnych usług publicznych opowiadała się teoria wyboru publicznego (*public choice*) wpisująca się w nurt ekonomii instytucjonalnej. Poddawała ona krytyce niesprawność działania państwa, wskazując na jego ułomności: dokonywanie wyborów przez obywateli przy braku pełnej informacji, wykorzystywanie przez urzędników swoich stanowisk i władzy dla osiągnięcia własnych korzyści czy maksymalizowanie budżetów publicznych [Buchanan 1983, s. 21]. Teoria ta postulowała w miejsce

nieefektywnego interwencjonizmu państwowego mechanizm rynkowy, zdając sobie sprawę także z jego ułomności. Konfrontacja interwencjonizmu państwowego z mechanizmem rynkowym wypadała jednak na korzyść dla tego drugiego. Warunki rynkowe nie-rollerwalnie związane są bowiem z konkurencją, która niesie ze sobą większą dostępność do usług, ich szerszy wybór dla konsumentów, jak i presję poprawy jakości usług. Ponadto argumentów na rzecz ograniczania aktywności sektora publicznego w zakresie realizacji usług publicznych dostarczała teoria praw własności, wskazująca na przewagę własności prywatnej nad publiczną pod względem efektywności gospodarowania. Z powyższych powodów lokalne usługi publiczne świadczone w warunkach monopolu poddane zostały presji konkurencji, głównie poprzez prywatyzację poszczególnych branż gospodarki komunalnej [Boyne 1998, Hodge 2000]. Prywatyzacja następowała dwutorowo: na skutek wdrażania konkurencji na rynku (w branżach, w których możliwe było funkcjonowanie wielu podmiotów), jak i konkurencji o rynek (w przypadku usług publicznych świadczonych w oparciu o infrastrukturę sieciową). Przybierała ona różny charakter od prywatyzacji majątkowej, przez koncesje i dzierżawę majątku, po kontraktowanie usług publicznych. Obok typowej prywatyzacji zachodził także proces korporatyzacji, polegający na powstawaniu spółek o mieszanym kapitale samorządowo-prywatnym i innych form partnerstwa publiczno-prywatnego [Wollmann 2016, ss. 313–334].

Oprócz podmiotów prywatnych o zlecenia sektora samorządowego w zakresie świadczenia usług publicznych zaczęły konkurować także organizacje pozarządowe i przedsiębiorstwa społeczne (głównie w sferze usług społecznych). Ich udział w dostarczaniu usług publicznych uzasadnia posiadanie wiedzy na temat potrzeb lokalnych, w szczególności mniejszych grup społecznych (np. mieszkańców osiedla, ulicy), które mogą być niedostrzegane z perspektywy zarządzania całą gminą. Organizacje pozarządowe wypełniają zatem lukę w zaspokajaniu potrzeb mniejszości w społecznościach lokalnych [Hansmann 1987, ss. 27–42].

Prywatyzacja w latach 70. i 80. XX w. została wpisana jako główny postulat w nurt reform sektora publicznego – nowego zarządzania publicznego (*New Public Management* – NPM). Proponował on w miejsce administracyjnego modelu świadczenia usług publicznych model menedżerski, rynkowy, a obywatelom przyznał prawo swobodnego wyboru usługodawcy (publicznego, prywatnego czy społecznego). Warunki konkurencji wymusiły także profesjonalizację działania podmiotów samorządowych, by świadczone przez nie lokalne usługi publiczne odpowiadały wymaganiom i oczekiwaniom mieszkańców pod względem jakości i dostępności.

Konkurencja zaistniała również między jednostkami samorządu terytorialnego, która motywowana była zabieganiem o nowych mieszkańców. Zwrócił na to uwagę Tiebout. Wskazał on na możliwość „głosowania nogami” przez mieszkańców, czyli zmiany

miejsca zamieszkania kierując się lepszą dostępnością i jakością usług publicznych za określoną cenę (stawki opłat i podatków lokalnych) [Tiebout 1956, ss. 416–424]. W ten sposób mieszkańcy wyrażają swoje preferencje na rynku usług publicznych. Teoria ta wymaga przyjęcia pewnych założeń: zupełnej mobilności mieszkańców i ich gotowości do zmiany miejsca zamieszkania czy też posiadania pełnej informacji o jakości usług i lokalnych daninach.

Dotychczasowe badania nad prywatyzacją usług publicznych obejmują analizy meta-regresji czynników, które ją wyjaśniają [Bel, Fageda 2009, ss. 105–119], a także relacji między prywatyzacją a kosztami [Bel, Fageda, Warner 2010, ss. 553–577]. Zwrócono w nich uwagę na dodatkowe koszty generowane w wyniku zawierania transakcji na rynku, czyli koszty transakcyjne. Ich przyczyną jest złożoność procesu zarządzania rynkiem, który muszą prowadzić gminy. Koszty te związane są z rozpoznaniem rynku, zgodnym z nim planowaniem zamówień, przygotowaniem przetargów, specyfikacją jakości usług, oceną i wyborem ofert, a następnie nadzorowaniem wykonywania umów [Glasby 2012]. Badania wskazują, że zysk ekonomiczny z tytułu kontraktowania usług publicznych stopniowo spada do poziomu, w którym rekompensuje on wzrost kosztów transakcyjnych przygotowywania i monitorowania umów [Petersen, Hjelmar, Vrangbæk 2015]. Z badań wynika także, że zlecenie usług społecznych, których dostawcami są często organizacje pozarządowe, nie odbywa się w warunkach konkurencyjnych. Wyjaśnien tego zjawiska szuka się po stronie uwarunkowań technicznych i organizacyjnych oraz wskazuje się na brak umiejętności przeprowadzania konkurencyjnych przetargów i niewielką liczbę konkurujących organizacji. Nie mniej istotne są także przesłanki polityczne polegające na presji wśród samorządów na angażowanie organizacji pozarządowych w świadczenie tych usług w celu wzmacniania i mobilizowania ich wiedzy i umiejętności oraz wzmacniania spójności społecznej [Lamothe, Lamothe 2012].

Brak potwierdzenia wyraźnego wpływu prywatyzacji na niższe koszty usług i ich wyższą jakość oraz inne niepowodzenia menedżerskiego zarządzania publicznego, jak i wzrost zainteresowania włączaniem obywateli w rozwiązywanie problemów społecznych przyczyniły się do odwrócenia reform od NPM. Pojawiło się zainteresowanie nowymi koncepcjami, takimi jak: post-NPM [Olsen 2006, Christensen, Lægheid 2007], New Public Governance [Osborne 2006, Osborne 2010], postulowano też powrót do tradycyjnej biurokracji [Du Gay 2000, Pollitt, Bouckaert 2004, Drechsler 2005] bądź połączenie tych koncepcji w ramach neoweberyzmu [Mazur 2016]. Nowe koncepcje zarządzania publicznego zorientowane na współpracę, budowanie relacji i konsensusu czy usieciowienie rzuciły nowe światło na zagadnienie zarządzania usługami publicznymi, które skoncentrowane było dotychczas na wewnętrznej organizacji i produkcji.

W praktyce samorządu terytorialnego koncepcja relacyjnego, partnerskiego podejścia do zarządzania publicznego (governance) wywołała szereg zmian, w szczególności w postrzeganiu roli mieszkańców jako odbiorców usług publicznych w zarządzaniu tymi usługami. Jednym z kierunków zmian jest ich zaangażowanie nie tylko w planowanie, ale także w projektowanie usług publicznych, prowadzące do kreowania wartości dodanej tych usług. Przykładem są inicjatywy kokreacji, innowacje społeczne czy crowdsourcing wykorzystujące mechanizmy współdzielenia informacji i wiedzy. Z kolei koncepcja koprodukcji zakłada włączanie mieszkańców w proces świadczenia usług publicznych, przypisując im rolę współwytwórców. Governance przejawia się także we wzmocnieniu roli współpracy międzyorganizacyjnej, jak i międzysamorządowej czy międzysektorowych partnerstw w organizacji usług publicznych. Logika governance wymaga od organizacji publicznych i profesjonalnych dostawców usług publicznych współpracy ponad granicami instytucjonalnymi oraz kooperacji z mieszkańcami, podmiotami społecznymi i prywatnymi ponad granicami sektorowymi.

W omawianym kontekście teoretyczno-koncepcyjnym zarysowuje się równocześnie inne zjawisko – rekomunalizacji (remunicipalizacji), polegające na przejmowaniu sprywatyzowanych usług publicznych ponownie przez jednostki samorządu terytorialnego w wyniku rozczarowań efektami urynkowania. Jest to stosunkowo nowy trend, odwrotny do prywatyzacji. Nie musi on oznaczać powrotu do modelu tradycyjnej administracji publicznej i nie wyklucza zastosowania rozwiązań z zakresu governance. W tym przypadku zmienia się dostawca usługi publicznej z prywatnego ponownie na publiczny, ale mechanizmy kokreacji czy narzędzia koprodukcji mogą zostać wykorzystane w nowych warunkach prawno-organizacyjnych.

Należy zaznaczyć, że w praktyce samorządowej obserwuje się współistnienie trzech paradygmatów instytucjonalnych: klasycznej biurokracji, nowego zarządzania publicznego i governance. Wynika z tego możliwość kształtowania organizacji gospodarki samorządowej przy pomocy wszystkich trzech mechanizmów: hierarchii, rynku i sieci. Każdy z nich proponuje odmienny sposób organizacji świadczenia usług publicznych i przyznaje inną rolę w tym procesie podmiotom publicznym, prywatnym i społecznym oraz obywatelom (tabela 1).

Tabela 1. Paradygmaty zarządzania publicznego, a sposób organizacji świadczenia usług publicznych

Paradygmaty zarządzania publicznego	Forma organizacji świadczenia usług publicznych	Mechanizm organizowania świadczenia usług publicznych	Rola podmiotów publicznych	Rola obywatela	Relacje między samorządami
Klasyczna teoria biurokracji	Monopol sektora publicznego	Administrowanie, regulowanie	Dostawca usługi publicznej	Ostateczny odbiorca: brak wpływu na sposób świadczenia usługi	Brak, odseparowanie
NPM	Konkurencja	Kontraktowanie, zawieranie umów	Zleceniodawca Profesjonalny usługodawca	Klient: swobodny wybór dostawcy	Konkurowanie i jednoczesna współpraca w zakresie dostaw usług publicznych
Governance	Partnerstwa i sieci współpracy	Kokreacja koprodukcja współdzielenie	Współtwórca usług publicznych, inicjator współpracy i partnerstw	Współtwórca	Partnerstwa

Źródło: opracowanie własne.

Efektom współwystępowania wszystkich wskazanych w tabeli podejść jest nie tylko różnorodność rozwiązań organizacyjnych w sektorze lokalnych usług publicznych, w poszczególnych branżach usług komunalnych, jak i w poszczególnych gminach, ale także ich hybrydyzacja. Występowanie modelowych rozwiązań będzie raczej rzadkością.

Metodyka badań i charakterystyka danych

Na podstawie analizy rozwoju paradygmatów zarządzania publicznego przyjęto hipotezę, że korporatyzacja, przejawiająca się w przekształcaniu samorządowych zakładów budżetowych w spółki oraz prywatyzacja spółek komunalnych są zjawiskami tracącymi na intensywności. Z kolei na podstawie założenia o współwystępowaniu paradygmatów instytucjonalnych zarządzania publicznego hierarchii, rynku i sieci przyjęto hipotezę o występowaniu hybrydowej organizacji systemu świadczenia usług publicznych w gminach.

W celu identyfikacji procesów reorganizacji świadczenia usług publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego przeprowadzono analizę typu desk research, która objęła dane zastane GUS i Ministerstwa Skarbu Państwa, a także badanie ilościowe techniką ankiety pocztowej. Zestawiono i zinterpretowano dane pochodzące z trzech źródeł:

1. Dane na temat przekształceń organizacyjnych w latach 2005–2015 zawartych w corocznych *Informacjach o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego* publikowanych przez Ministerstwo Skarbu Państwa na podstawie informacji przekazywanej przez jednostki samorządu terytorialnego. Dane dotyczą samorządowych zakładów budżetowych, spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i spółek akcyjnych (celowo pominięto spółki osobowe: jawne, komandytowe i komandytowo-akcyjne ze względu na ich marginalne znaczenie). Analiza zmian liczby tych podmiotów i ich przekształceń ma na celu zidentyfikowanie występowania zjawiska prywatyzacji i korporatyzacji.

2. Dane dotyczące liczby samorządowych spółek handlowych w latach 2005–2016 pochodzące z bazy GUS publikowane corocznie w opracowaniu *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON*. Analizą objęto zmiany liczby spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i spółek akcyjnych z uwzględnieniem spółek jednorodnych pod względem własności (w 100% samorządowych) i z kapitałem mieszanym (samorządowo-prywatnym) (pominięto spółki jawne, komandytowe i komandytowo-akcyjne, ze względu na ich marginalne znaczenie). Celem tej analizy jest identyfikacja rozmiarów zjawiska korporatyzacji.

3. Częstkowe wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w 494 gminach (19,9% wszystkich gmin w Polsce) dotyczące występowania publicznych, prywatnych i społecznych dostawców wybranych usług publicznych w gminach. Badania zrealizowane zostały w 2011 r. w ramach projektu finansowanego ze środków na naukę Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego nr NN 114167138, pt. *Władza lokalna między państwem, społeczeństwem a rynkiem: współpraca i konkurencja*. Analiza miała na celu zidentyfikowanie obecności usługodawców komunalnych, prywatnych i społecznych w poszczególnych sektorach lokalnych usług publicznych.

Wyniki badań na temat organizacji świadczenia usług publicznych w samorządzie terytorialnym: korporatyzacja, prywatyzacja, kontraktowanie lokalnych usług publicznych

Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego publikowana corocznie przez Ministerstwo Skarbu (do stycznia 2017 r. sporządzana na podstawie informacji przesyłanych przez jednostki samorządu terytorialnego w trybie ustawowego obowiązku) dostarcza wiedzy na temat intensywności zjawiska korporatyzacji, a także prywatyzacji podmiotów komunalnych. Analiza przeprowadzona w tym artykule dotyczy czterech typów podmiotów: jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, spółek z o.o. i spółek akcyjnych.

W analizowanym okresie ośmiu lat liczba samorządowych zakładów budżetowych znacząco zmniejszyła się w 2010 r. i do 2015 r. utrzymywała się na względnie stałym poziomie (tabela 2). Korporatyzacja tych podmiotów najintensywniej przebiegała w 2010 r., potem znacznie wyhamowała, a w latach 2014–2015 są to w zasadzie incydentalne przypadki. Ostatnie dwa lata analizowanego okresu charakteryzują się najniższym poziomem przekształceń ogółem.

Tabela 2. Przekształcenia samorządowych zakładów budżetowych w latach 2005–2015

Rok	Liczba JST objęta analizą	Liczba zakładów budżetowych	Liczba nowych zakładów budżetowych	Liczba zlikwidowanych zakładów budżetowych	Liczba zakładów budżetowych przekształconych w jednostki budżetowe	Liczba zakładów budżetowych przekształcona w spółki	Ogółem liczba przekształconych zakładów budżetowych
2005	2641	1247	31	15	3	11	60
2006	2623	1116	14	2	26	15	57
2007	2644	1157	13	5	7	15	40
2008	2720	1196	14	8	12	19	53
2009	2053	1571	6	5	7	16	34
2010	2126	782	25	4	16	90	135
2011	2476	795	33	5	35	38	111
2012	2524	796	32	11	8	34	85
2013	2521	799	28	8	0	33	69
2014	2691	774	0	9	4	7	20
2015	2659	779	4	13	4	9	30

Źródło: Ministerstwo Skarbu Państwa [2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016].

Podobnie jak w przypadku zakładów budżetowych również jednostki budżetowe zanotowały w latach 2010–2013 wzrost liczby nowych podmiotów tego typu (tabela 3). W przeciwieństwie do nich natomiast liczba jednostek budżetowych ogółem wzrastała. Przekształcenia organizacyjno-własnościowe jednostek budżetowych są nieznaczne.

Tabela 3. Przekształcenia samorządowych jednostek budżetowych w latach 2005–2015

Rok	Liczba JST objęta analizą	Liczba jednostek budżetowych	Liczba nowych jednostek budżetowych	Liczba zlikwidowanych jednostek budżetowych	Liczba jednostek budżetowych przekształconych w zakłady budżetowe lub spółkę	Liczba jednostek budżetowych przekształcona w instytucję kultury	Ogółem liczba przekształconych jednostek budżetowych
2005	2641	902	12	5	3	9	29
2006	2623	876	33	15	1	9	58
2007	2644	903	23	4	2	5	34
2008	2720	1003	29	4	0	2	35
2009	2053	1445	20	3	3	2	28
2010	2126	1305	44	5	2	2	53
2011	2476	1223	72	14	3	3	72
2012	2524	1231	53	22	6	1	82
2013	2521	1364	55	11	12	2	80
2014	2691	1475	9	2	1	0	12
2015	2659	1162	22	13	1	0	36

Źródło: Ministerstwo Skarbu Państwa [2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016].

W przypadku spółek akcyjnych możemy mówić o podobnych trendach. W latach 2010–2013 utworzono najwięcej nowych spółek lub przystąpiono do już funkcjonujących (tabela 4). Dane nie potwierdzają zjawiska prywatyzacji w odniesieniu do tej formy prawno-organizacyjnej.

Tabela 4. Przekształcenia samorządowych spółek akcyjnych w latach 2005–2015

Rok	Liczba JST objętych analizą	Liczba spółek akcyjnych, których akcje posiadają JST	Liczba utworzonych spółek akcyjnych lub istniejących spółek akcyjnych do których przystąpiono	Liczba zlikwidowanych spółek akcyjnych	Liczba udostępnionych spółek akcyjnych osobom trzecim poprzez sprzedaż	Ogółem liczba przekształconych i sprywatyzowanych podmiotów
2005	2641	191	3	4	1	7
2006	2623	166	3	4	3	10
2007	2644	194	15	2	0	17
2008	2720	210	7	5	0	12
2009	2053	180	14	3	2	19
2010	2126	373	30	3	4	37
2011	2476	397	19	2	2	23
2012	2524	409	24	6	2	32
2013	2521	419	22	3	5	30
2014	2691	431	1	2	4	7
2015	2659	273	0	1	0	1

Źródło: Ministerstwo Skarbu Państwa [2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016].

Przekształcenia organizacyjno-własnościowe spółek z ograniczoną odpowiedzialnością miały miejsce najczęściej w latach 2010–2013 (tabela 5). W tym okresie utworzono najwięcej nowych podmiotów czy też przystąpiono do już istniejących. Ich liczba wzrosła także w wyniku zastąpienia spółkami likwidowanych zakładów budżetowych, jak i na skutek przekształceń innych podmiotów o publicznej formie prawno-organizacyjnej. W ostatnich dwóch latach analizy zjawisko to znacznie osłabiło się. Powstawaniu nowych spółek towarzyszy proces odwrotny polegający na ich likwidacji. Najwięcej tego typu podmiotów zlikwidowano w latach 2011–2012. W ostatnim czasie wskaźnik ten obniżył się do poziomu 13 spółek. Na podstawie danych zawartych w tabeli 5. można również wysnuć wnioski na temat przebiegu procesu prywatyzacji. Liczba prywatyzowanych spółek z o.o. utrzymuje się na względnie stałym poziomie, choć w ostatnim roku analizy zanotowano jej znaczący spadek.

Tabela 5. Przekształcenia samorządowych spółek z o.o. w latach 2008–2015

Rok	Liczba JST objęta analizą	Liczba spółek z o.o., w których JST wykazały posiadane udziały	Liczba utworzonych spółek z o.o. lub istniejących spółek z o.o., do których przystąpiono	Liczba spółek z o.o. utworzonych w miejsce zlikwidowanych zakładów budżetowych	Liczba spółek z o.o. przekształconych z zakładów opieki zdrowotnej	Liczba spółek z o.o. przekształconych z jednostek budżetowych	Liczba zlikwidowanych spółek z o.o.	Liczba spółek z o.o., których udziały zbyto	Liczba spółek z o.o., które połączono z innymi spółkami z o.o.	Liczba spółek z o.o., które przekształcono w spółki akcyjne	Ogółem liczba przekształconych i sprywatyzowanych podmiotów
2005	2641	1789	19	11	0	0	14	9	3	1	57
2006	2623	1698	31	15	0	0	9	5	1	1	62
2007	2644	1811	46	15	0	1	13	5	7	0	87
2008	2720	1914	52	19	3	0	19	6	1	1	101
2009	2053	1933	45	16	5	3	8	10	2	0	89
2010	2126	2058	159	90	3	2	5	7	1	2	269
2011	2476	2312	132	38	5	3	26	6	9	3	222
2012	2524	2402	150	34	11	6	20	13	10	1	245
2013	2521	2512	146	33	29	12	9	10	11	0	250
2014	2691	2639	22	7	13	1	13	11	0	2	69
2015	2659	2324	20	9	6	1	14	4		1	55

Źródło: Ministerstwo Skarbu Państwa [2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016].

Dane GUS zestawione w tabeli 6. pozwalają ocenić zmianę liczby samorządowych spółek z o.o. i akcyjnych w latach 2005–2016. W pierwszym przypadku obserwujemy wyraźny ich przyrost o ok. 400 podmiotów, z kolei liczba spółek akcyjnych w tym samym czasie nieznacznie zmalała. Ciekawie przedstawia się sytuacja biorąc pod uwagę kryterium własności. W przypadku spółek z o.o. o jednorodnym charakterze (własność w 100% samorządowa) można zaobserwować wyraźny wzrost ich liczby, natomiast liczba spółek z udziałem kapitału prywatnego spada. Podobny trend notują spółki akcyjne. Na podstawie tych danych można stwierdzić wyraźne ograniczanie udziału kapitału prywatnego w spółkach samorządowych.

Tabela 6. Liczba samorządowych spółek kapitałowych w latach 2005–2016 w rejestrze REGON

Rok	Liczba spółek z o.o.			Liczba spółek akcyjnych		
	ogółem	z udziałem kapitału prywatnego	o jednorodnym rodzaju	ogółem	z udziałem kapitału prywatnego	o jednorodnym rodzaju
2005	2262	729	1533	337	235	102
2006	2296	736	1560	332	228	104
2007	2325	743	1582	321	227	94
2008	2351	713	1638	313	217	96
2009	2406	704	1702	309	212	97
2010	2476	697	1779	323	212	111
2011	2559	687	1872	329	207	122
2012	2655	691	1964	329	208	121
2013	2757	678	2079	337	211	126
2014	2801	691	2110	336	207	129
2015	2812	684	2128	333	203	130
2016	2860	677	2183	330	201	129

Źródło: GUS [2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016].

Dane zawarte w tabeli 7. stanowią podstawę do oceny rozmiarów prywatyzacji wybranych usług publicznych w 494 gminach w zakresie: dostaw wody, gospodarki odpadami, transportu publicznego i pomocy społecznej. Wynika z nich, że udział poszczególnych typów usługodawców kształtuje się odmiennie w analizowanych usługach.

Tabela 7. Struktura dostawców wybranych usług publicznych pod względem własności w 2011 r. (% gmin) (N = 494)

Podmiot świadczący usługę	Zaopatrzenie w wodę	Gospodarka odpadami	Transport publiczny	Pomoc społeczna
	% gmin			
Tylko publiczny	83,3	52,3	28,5	66,7
Tylko prywatny	5,4	28,1	37,4	0,0
Tylko organizacje pozarządowe	0,0	0,0	0,0	0,0
Publiczny i prywatny	3,0	14,3	17,6	0,4
Publiczny i organizacje pozarządowe	0,0	0,0	0,0	15,5
Publiczny, prywatny i organizacje pozarządowe	0,0	0,0	0,0	2,2
Prywatny i organizacje pozarządowe	0,0	0,0	0,0	0,0
Brak danych	8,3	5,3	16,5	15,2
SUMA	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Zaopatrzenie w wodę charakteryzuje zdecydowana dominacja podmiotów publicznych. W pomocy społecznej obserwuje się zjawisko kontraktowania usług do sektora pozarządowego. Z kolei na rynku transportu publicznego funkcjonuje najwięcej podmiotów prywatnych. Usługi w zakresie gospodarki odpadami są w ponad 65% badanych gmin dostarczane przez podmioty publiczne, ale w 14,3% przypadków usługi tego typu świadczą równocześnie podmioty prywatne, z kolei w 28% gmin są one wyłącznymi usługodawcami. Zaprezentowane dane potwierdzają zjawisko kontraktowania usług publicznych do sektora prywatnego i społecznego, nie dotyczy ono jednak wszystkich usług publicznych w takim samym stopniu. Ponadto możemy mówić o współwystępowaniu różnych sposobów organizacji świadczenia usług publicznych na poziomie lokalnym. Równoczesne stosowanie omawianych sposobów organizacji świadczenia usług publicznych prowadzi do kształtowania się rozwiązań hybrydowych.

Wnioski z badań i refleksje końcowe

Samorząd terytorialny jest odpowiedzialny za zapewnienie mieszkańcom szerokiej palety usług publicznych, determinujących jakość ich życia. Dążenie do poprawy efektywności poprzez kreowanie warunków konkurencyjnych oraz presja włączania organizacji

pozarządowych w świadczenie usług publicznych spowodowały istotne przekształcenia organizacyjne sektora lokalnych usług publicznych. Ten kierunek zmian wyraźnie utrwalił się w polskiej praktyce samorządowej. Jednocześnie ma miejsce dążenie do większej wydajności poprzez przekształcenia form prawno-organizacyjnych prowadzenia samorządowej działalności gospodarczej, takie jak: korporatyzacja, łączenie kapitału prywatnego z samorządowym w ramach spółek czy wreszcie outsourcing usług publicznych do sektora prywatnego i społecznego. Przeprowadzona w artykule analiza danych statystycznych wskazuje, że w ostatnich latach tendencja prywatyzacyjna i korporatyzacyjna jest coraz słabsza. Ponadto zaobserwowano zjawisko ograniczania liczby spółek o mieszanym samorządowo-prywatnym kapitale, czemu towarzyszy wzrost liczby spółek jednorodnych pod względem własności. Z powyższego wynika chęć samorządów do przejmowania kontroli nad procesami świadczenia usług publicznych. Warto w związku z tym zadać pytanie o przyczyny tego zjawiska. Wyniki badań na temat remunicipalizacji w sektorze wodociągowym przedstawione w raporcie Transantional Institute 2014 wskazują na wyższe ceny usług oferowane przez prywatnych operatorów niż wynikałoby to z rachunku ekonomicznego [Sześciło 2015, s. 16]. W warunkach polskich istotne mogą być również czynniki o charakterze subiektywnym, takie jak postawy władarzy gminnych wobec swojego majątku i prywatyzacji.

Obecnie presja reorganizacji systemu świadczenia usług publicznych na poziomie lokalnym w coraz większym stopniu generowana jest przez czynniki społeczne. Oczekiwania obywateli dotyczące dostępności do usług, kosztów oraz parametrów jakościowych stanowią ważną przesłankę dla organizacji tego procesu. Wysoką skuteczność odpowiadania na potrzeby odbiorców usług publicznych zapewnić może wykorzystanie zasobów (w tym wiedzy i doświadczeń) będących w dyspozycji mieszkańców i innych interesariuszy tego procesu.

Bibliografia

Bel G., Fageda X. (2009), *Factors explaining local privatization: a meta-regression analysis*, „Public Choice”, vol. 139, nr 1, ss. 105–119.

Bel G., Fageda X., Warner M.E. (2010), *Is private production of public services cheaper than public production? A meta-regression analysis of solid waste and water services*, „Journal of Policy Analysis and Management”, vol. 29, nr 3, ss. 553–577.

Boyne G.A. (1998), *Public Choice Theory and Local Government: A Comparative Analysis of the UK and the USA*, Macmillan Press, Houndmills, Basingstoke, Hampshire.

Buchanan J. (1983), *The Achievement and the Limits of Public Choice in Diagnosing Government Failure and in Offering Bases for Constructive Reform* [w:] H. Hanusch (red.), *Anatomy of Government Deficiencies*, Springer-Verlag, Berlin.

Christensen T., Lægreid P. (red.) (2007), *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*, Ashgate, Aldershot.

Drechsler W. (2005), *The rise and demise of the new public management*, „Post-autistic Economics Review”, nr 33, ss. 7–24.

Du Gay P. (2000), *In Praise of Bureaucracy*, Sage, London.

Glasby J. (2012), *Commissioning for health and well-being: An Introduction*, Policy Press, Bristol.

GUS (2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016), *Zmiany strukturalne grup podmiotów w gospodarce narodowej w rejestrze REGON*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/zmiany-strukturalne-grup-podmiotow/zmiany-strukturalne-grup-podmiotow-gospodarki-narodowej-w-rejestrze-regon-2017-rok,1,21.html>, dostęp: 15.03.2018.

Hansmann H.B. (1987), *Economic theories of nonprofit organization* [w:] W.W. Powell (red.), *The nonprofit sector: A research handbook*, Yale University Press, New Haven, CT.

Hodge G.A. (2000), *Privatisation: An International Review of Performance*, WestviewPress, Boulder.

Lamothe M., Lamothe S. (2012), *To Trust or Not to Trust? What Matters in Local Government-Vendor Relationships?*, „Journal of Public Administration Research and Theory”, vol. 22, nr 4, ss. 867–892.

Mazur St. (red.) (2016), *Neoweberyzm w zarządzaniu publicznym*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Ministerstwo Skarbu Państwa (2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016), *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego*, <https://bip.msp.gov.pl/bip/raporty-analizy/prywatyzacja-mienia-kom>, dostęp: 15.03.2018.

Olsen J.P. (2006), *Maybe it is time to rediscover bureaucracy?*, „Journal of Public Administration”, vol. 16, nr 1, ss. 1–24.

Osborne S. (2006), *The new public governance?*, „Public Management Review”, vol. 8, nr 3, ss. 377–387.

Osborne S. (red.) (2010), *New Public Governance*, Routledge, London.

Petersen O. H., Hjelmar U., Vrangbæk K. (2015), *Is contracting out of public services still the great panacea? A Systematic Review of Studies on Economic and Quality Effects from 2000 to 2014*, Working Paper, ICPP Conference, Milan, lipiec 1–4.

Pollitt C., Bouckaert G. (2004), *Public Management Reforms: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.

Sześciło D. (2015), *Samoobsługowe państwo dobrobytu. Czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne?*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Tiebout Ch. (1956), *A Pure Theory of Local Expenditures*, „Journal of Political Economy”, t. 64, nr 5, ss. 416–424.

Zofia Dolewka | zofia.dolewka@uni.lodz.pl

Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego

Efektywność form organizacyjnych w realizacji zadań publicznych w samorządzie terytorialnym

Efficiency of Organizational Forms in a Realization of Public Tasks in Local Government

Abstract: The advantages and disadvantages of particular organizational and legal forms of running a municipal economy by local government units are difficult to clearly determine. The selection of the most favorable forms depends on the local situation and is an important element of the economic policy of local government authorities. The actions of local government authorities should focus on searching for solutions that will ensure the provision of communal services at the appropriate level, and will strengthen local enterprises without disturbing the balance on the market. The manner in which municipal business entities operate is very important, because through them, self-government authorities can have a positive influence on and shape local economic development.

Key words: local government, public tasks, efficiency, organizational forms.

Wprowadzenie

Przedmiotem artykułu jest charakterystyka instrumentalnego aspektu działania publicznego. Gdy przyglądamy się jego strukturze, obok obszaru formułowania celów i zadań oraz strony podmiotowej, równie ważne jest określenie sposobów ich osiągania i doboru odpowiednich środków realizacyjnych. W gospodarce samorządu terytorialnego działania te mieszczą się w sferze procesów zarządzająco-regulacyjnych. W każdym przypadku władze samorządowe stoją przed wyborem formy organizacyjnej niezbędnej dla wykonywania szerokiej gamy zadań własnych. Jest to kwestia typowo ekonomiczna, dotycząca określenia postaci instytucjonalnej działalności, prowadzącej do zaspokajania zbiorowych potrzeb członków wspólnoty samorządowej.

Podjęty w artykule temat wydaje się istotny z poznawczego punktu widzenia. Dotyczy bowiem problemu efektywności gospodarowania w samorządzie terytorialnym, który jest rzadko poruszany w analizach ekonomicznych. W tym zakresie istnieje jeszcze niewielka wiedza o mechanizmach podejmowania decyzji o kształcie procesu świadczenia usług publicznych. Metodyka badań efektywnościowych dotyczących usług komunalnych dopiero się rozwija. Do tej pory nie podjęto w Polsce jeszcze takich badań na szerszą skalę. W latach 1975–1984 przeprowadzono kilka niezwykle obszernych i szczegółowych badań na terenie USA, Kanady, Szwajcarii i Japonii. Typową usługą komunalną, która doczekała się największej liczby analiz ze względu na łatwość skwantyfikowania wielkości produkcji, był odbiór i wywóz śmieci. Niestety porównanie kosztów tej usługi, realizowanej przez przedsiębiorstwa będące agendami władz lokalnych, z kosztami przedsiębiorstw prywatnych, wypadło na niekorzyść tych pierwszych (przeciętnie o 35% wyższe niż przedsiębiorstw prywatnych) [Tamowicz 1990, ss. 8–11].

Badanie efektywności w samorządzie terytorialnym dotyczy dwóch rodzajów procesów: gospodarowania i zarządzania. W pierwszym przypadku chodzi o analizę i ocenę gospodarowania przez bezpośrednich wykonawców zadań publicznych, w ramach których świadczone są usługi publiczne. Do znanych badaczy tego nurtu należy zaliczyć m.in. P. Swianiewicza [1998] i M. Kachniarza [2012]. Z kolei badanie efektywności w sferze zarządzania publicznego dotyczy analizy i oceny procesów rządzenia, w którym kluczową rolę odgrywa czynnik polityczny (radni) oraz czynnik wykonawczy (organ wykonawczy wraz z podległą mu administracją komunalną). Studia ekonomiczne z tego zakresu mają charakter początkowy i podejmowane są przez nielicznych specjalistów. Do tego grona należy zaliczyć m.in.: M. Wojciechowskiego, który przeprowadził interesujące badanie mierzące koszt sprawowania władzy samorządowej [2014, ss. 124–131 i 160–165].

Celem badawczym artykułu jest identyfikacja czynników determinujących wybór podstawowych struktur organizacyjnych, w których przebiega zaspokajanie potrzeb ludności. Ranga problemu jest znacząca, ponieważ każda z potencjalnych form charakteryzuje się walorami i ułomnościami, określającymi różny poziom efektywności. Imperatywem w zarządzaniu sprawami publicznymi w samorządzie terytorialnym jest ekonomiczność, czyli ponoszenie jak najniższych wydatków budżetowych na realizację określonego celu (zadania, przedsięwzięcia, projektu itp.).

Metody badawcze wykorzystane w opracowaniu to głównie analiza i synteza zachodzących procesów (w tym przekształceniowych) w sektorze samorządowym. W celu zbadania zmian zachodzących w podmiotach gospodarczych jednostek samorządowych wykorzystano przede wszystkim literaturę przedmiotu, dokumentację kontrolną najwyższej Izby Kontroli i regionalnych izb obrachunkowych oraz dostępne dane statystyczne Głównego Urzędu Statystycznego i Ministerstwa Skarbu Państwa.

Efektywność form organizacyjnych

W realizacji zadań publicznych w samorządzie terytorialnym istotną rolę odgrywa wybór formy organizacyjnej. Zagadnienie to ma doniosłe znaczenie, ponieważ własność i formy organizacyjne rzutują na wyniki prowadzonej działalności komunalnej. W literaturze przedmiotu przeważa pogląd, że podmioty publiczne są mniej efektywne niż przedsiębiorstwa prywatne [m.in. Weiss 2002, s. 281, Savas 1992 i 1987, s. 128]. W świetle obowiązujących regulacji prawnych jednostki samorządowe prowadzą gospodarkę komunalną głównie w formie jednostek i zakładów budżetowych, spółek prawa handlowego oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej i instytucji kultury. Każda z nich charakteryzuje się różną użytecznością ekonomiczną, co rzutuje na racjonalność wydatkowania środków budżetowych. Wykonywanie określonych ustawowo zadań samorządowych może odbywać się poprzez własne jednostki, jak też podmioty prywatne i społeczne¹. Najwięcej zadań publicznych realizuje się w strukturach przewidzianych dla gospodarki budżetowej, tj. jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych. Wiele zadań wykonują też spółki komunalne, z wyłączną lub dominującą własnością majątku samorządu. Z perspektywy ekonomicznej przyjmuje się ich gradację, jeśli chodzi o sprawność gospodarowania. Wydaje się, że najsłabszą formą z tego punktu widzenia jest jednostka budżetowa, wyższą – zakład budżetowy, a najwyższą – spółka prawa handlowego (osobowe i kapitałowe). Z różnych badań wynika też, że koszty wykonywania tych samych usług komunalnych są bardzo silnie zróżnicowane [Swianiewicz 1995, s. 3, Jeżowski, Grzymała 2009, ss. 9-45]. Badania wykazują również dużą skalę marnotrawstwa wydatków budżetowych na ten cel [Karbownik, Kula 2009, ss. 6-28].

Największą słabością natury strukturalnej odznacza się jednostka budżetowa, najgłębiej „wtopiona” w strukturę samorządu i jego gospodarki finansowej. Pozwala ona na prowadzenie częściowo racjonalnej działalności, ale jej istotnym minusem jest złudny komfort zapewnienia środków finansowych, osłabiający bodźce proefektywnościowe. Warto dodać, że w formie samorządowych jednostek budżetowych występują podmioty z założenia „deficytowe”. Z kolei zakład budżetowy posiada pewną odrębność organizacyjną, lecz majątek komunalny nadal nie należy do zakładu, tylko pozostaje w jego użytkowaniu. Znaczącą ułomnością obu form jest rozłączenie działalności eksploatacyjnej i inwestycyjnej oraz brak osobowości prawnej. Nie ma tych wad spółka komunalna,

¹ Art. 9 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 1875). Organizacje pozarządowe wspierają samorząd terytorialny w realizacji zadań publicznych (dotyczy głównie usług społecznych). Zjawisko przekazywania zadań do wykonania organizacjom pozarządowym, czy też podmiotom sektora prywatnego jest przykładem prywatyzacji zadań (usług komunalnych).

która jest pełnym podmiotem w sensie gospodarowania. Spółki kapitałowe służą wyłącznie do prowadzenia działalności gospodarczej, a kryterium ich oceny powinien być osiągnięty wynik finansowy [Sadowy 2010, s. 75]. Cechami charakterystycznymi spółek kapitałowych są m.in.:

- odrębna od jednostki samorządu terytorialnego osobowość prawna;
- działanie spółki we własnym imieniu i na własne ryzyko;
- możliwość zaciągania zobowiązań długoterminowych (kredytów i pożyczek);
- ponoszenie odpowiedzialności cywilnoprawnej za swoje zobowiązania.

Trzeba dodać, że w ostatecznym rozrachunku efektywność gospodarowania w powyższych formach zależy od jakości zarządzania (administrowania) przez kierownictwo podmiotu.

Przy wyborze formy organizacyjnej realizacji zadań publicznych w samorządzie terytorialnym należy brać pod uwagę dwie okoliczności. Po pierwsze, charakter zadania publicznego, po drugie warunki ekonomiczne prowadzonej działalności. Charakter zadania determinuje ramy organizacyjne. Jeśli jest to działalność usługowa lub *stricte* administracyjna, bardziej adekwatne są formy budżetowe. W przypadku działalności infrastrukturalnej, w której występuje wytworzenie usług publicznych, lepsze są formy komercyjne, w postaci przedsiębiorstwa. Formy budżetowe są ściśle związane z planem finansowym samorządu, drugie wyodrębnione z tego gospodarczo.

Względy ekonomiczne rzutują również istotnie na wybór konkretnej formy organizacyjnej. W działalności, gdzie możliwe jest zastosowanie pełnego rachunku ekonomicznego, wskazana jest postać spółki komunalnej, posiadającej odrębność organizacyjną i majątkową. Podejmowane decyzje opierają się bowiem na kategoriach sprzedaży i kosztów w różnych strukturach. Tam, gdzie przychody są niewielkie lub ich nie ma, uzasadnione są formy budżetowe. Warunki rynkowe działalności są obojętne dla wyborców, choć częściej rozwiązania budżetowe występują w sytuacjach monopolu naturalnego i prawnego. Wybór formy organizacji zadań samorządowych nie dotyczy podmiotów pozakomunalnych, które mogą być prowadzone w różnych postaciach prawnych, od wpisu do rejestru, fundacje, stowarzyszenia, aż po spółkę akcyjną. Praktyka gospodarcza pokazuje, że funkcjonują różne formy organizacyjne, nie zawsze dostosowane do warunków i charakteru realizowanych zadań publicznych. Równocześnie mamy do czynienia z częstymi zmianami i wymianą jednej formy na inną, podyktowaną m.in. wpływem czynnika politycznego.

Wspólnym mianownikiem podstaw decyzyjnych jest wybór formy organizacyjnej, charakteryzującej się najwyższą efektywnością i adekwatnością. Biorąc pod uwagę potencjalny wachlarz form realizacji zadań publicznych, nasuwa się zasadne pytanie, czy jest możliwe oszacowanie *a priori* efektywności każdej z tych form. Jest to bardzo trudne zadanie, chyba nie do końca realne do spełnienia, ze względu na trudne do porównania

elementy ich systemu ekonomicznego. Dotyczy to przede wszystkim ukrytej gospodarki podmiotów spoza sektora komunalnego. Ich partycypacja w realizacji usług publicznych odbywa się na podstawie procedur przetargowych lub innych mechanizmów konkurencyjnego ubiegania się o zlecenie ze strony samorządu terytorialnego. W przypadku podmiotów macierzystych istnieje pewna szansa określenia w przybliżeniu ogólnego poziomu efektywności funkcjonowania.

Pracochłonne i złożone pod względem metodycznym badanie efektywności w poszczególnych jednostkach organizacyjnych samorządu (wraz ze spółkami komunalnymi) wymaga jednak nakładu czasu i kosztów. Może to być nieopłacalne, zważywszy że osiągnięte tą drogą wyniki będą jedynie orientacyjne, pozbawione precyzji pomiaru. Lepszym zatem i wystarczającym sposobem jest posilkowanie się prostym zestawieniem wad i walorów każdej spośród analizowanych form. Biorąc pod uwagę okoliczności i przesłanki racjonalnego wyboru, ryzyko popełnienia błędu nie jest duże. Zaskakuje wobec tego późniejsza, częsta nieraz ewolucja form zastosowanych w praktyce samorządowej. Ilustracją może być łatwe decydowanie się na skrajne rozwiązania: raz na jednostkę budżetową, a potem na spółkę komunalną². W świetle tego można zadowolić się rachunkiem dobrych i słabych stron gospodarki poszczególnych podmiotów.

Przekształcenia form. Tendencje zmian

Realizację zadań własnych samorządu poprzedza zatem wybranie konkretnej formy organizacyjno-prawnej dla działalności prowadzonej w określonym segmencie tych zadań. Odrodzenie w 1990 r. w Polsce samorządu spowodowało, że jedną z pierwszych decyzji władz gmin było zorganizowanie instytucjonalne zadań własnych. Było to konieczne ze względu na zachowanie ciągłości procesu świadczenia usług publicznych, których do tej pory dostarczały podmioty budżetowe i przedsiębiorstwa komunalne funkcjonujące w ramach scentralizowanych struktur ówczesnej gospodarki terenowej. Przekształcenia przedsiębiorstw komunalnych, nierzadko poprzez inne formy organizacyjno-prawne (jednostki i zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze), w spółki prawa handlowego rozpoczęły się w już pierwszej kadencji samorządów gminnych (1990–1994). Warto dodać, że w pierwszej połowie lat 90. przeważały jednostki i zakłady budżetowe, chętnie wybierane przez organy samorządowe z racji ich pozycji w gospodarce samorządu i największej dyspozycyjności operacyjnej.

Odpowiednio mniej było podmiotów gospodarczych w postaci przedsiębiorstw, które opierały swoją działalność o przepisy Ustawy o przedsiębiorstwach państwowych z 1981 r. Wśród wykonawców przeważały podmioty realizujące zadania własne

² Przykładem może być Miejski Ogród Zoologiczny w Łodzi.

o charakterze użyteczności publicznej, nakazujące większy wgląd czynnika administracyjnego w procesy gospodarowania, podyktowany obroną interesu publicznego przed nadużywaniem stosowania praktyk monopolistycznych³. W sferze wykonawstwa usługowego pojawiły się już podmioty prywatne, ale ich udział w rynku lokalnym nie był jeszcze znaczący. Wybór formy oraz ich utrwalenie były spowolnione, ponieważ gminy czekały na przepisy prawne regulujące tę kwestię. Niestety termin 31.12.1991 r. wielokrotnie przedłużano, stwarzając atmosferę tymczasowości. Od 1997 r. Ustawa o gospodarce komunalnej narzucała (a tym samym zawężyła) wybór jednej z dwóch form: zakładu budżetowego lub spółki prawa handlowego. Od tego czasu zaznaczyła się widoczna tendencja do preferowania w samorządach form handlowych, prowadzenia działalności gospodarczej w ramach zadań własnych.

Tabela 1. Liczba zakładów budżetowych w jednostkach samorządowych

Treść	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Samorządowe zakłady budżetowe	1 157	1 195	1 571	782	795	796	799	774	779

Źródło: opracowanie na podstawie *Informacji o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego MSP*.

W badanym okresie widać wyraźny spadek liczby zakładów budżetowych w samorządzie terytorialnym. Rok 2010 stanowił istotny moment przełomowy w funkcjonowaniu zakładów budżetowych. Ustawa o finansach publicznych z 2009 r. w zasadniczy sposób ograniczyła zakres działalności zakładów budżetowych. Prowadzenie działalności w formie zakładu budżetowego zostało ograniczone tylko do wybranych dziedzin należących do zadań własnych samorządów. Obszarami, w których zakłady budżetowe mogą nadal funkcjonować, są: gospodarka komunalna (mieszkalnictwo, drogi, wodociągi, kanalizacja, oczyszczanie ścieków, utrzymanie czystości, wysypiska, zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepłą, transport zbiorowy), zieleń miejska, targowiska, kultura fizyczna oraz cmentarze. Ustawodawca wyeliminował zadania z zakresu oświaty. Oznaczało to, że jednostki samorządowe, które prowadziły np. przedszkola w formie zakładu budżetowego, musiały przekształcić je w jednostkę budżetową.

³ Monopoliści wykorzystują w tym względzie takie instrumenty, jak: ograniczanie podaży usług, obniżenie ich jakości, „windowanie” cen oraz narzucanie odbiorcom uciążliwych warunków korzystania z urządzeń technicznych.

Tabela 2. Przekształcenia zakładów budżetowych w jednostkach samorządowych

Rodzaj przekształcenia	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Likwidacja	8	8	5	4	5	11	8	9	13
Utworzenie nowych	13	14	6	25	33	32	28	0	4
Przekształcenie w jednostkę budżetową	7	12	7	16	35	8	0	4	4
Przekształcenie w spółkę z o.o.	15	19	16	90	38	34	33	7	9

Źródło: opracowanie na podstawie *Informacji o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego MSP*.

Według sprawozdania Ministerstwa Skarbu Państwa, na koniec 2010 r. w jednostkach samorządu terytorialnego funkcjonowało 782 zakładów budżetowych. W tymże roku utworzono 25 nowych zakładów budżetowych, zlikwidowano 4, a ich majątek sprzedano lub wrócił on bezpośrednio pod zarząd właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast 16 zakładów budżetowych przekształcono w jednostki budżetowe, zaś aż 90 zlikwidowano w celu utworzenia spółki prawa handlowego, a majątek ich wniesiono do utworzonej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością⁴. W tym czasie zmieniał się również profil funkcjonowania zakładów budżetowych. Na początku XXI wieku dominowały zakłady (3 836) realizujące zadania w sferze oświaty i wychowania, zaś w późniejszym okresie najliczniejszą grupę stanowiły wielobranżowe zakłady budżetowe, w dalszej kolejności zajmujące się produkcją, dostarczaniem i oczyszczaniem wody, realizujące zadania z zakresu komunalnej gospodarki mieszkaniowej i pozostałe usługi komunalne [Ministerstwo Skarbu Państwa 2007, ss. 15–16].

W następnych latach (2011–2015) władze samorządowe podejmowały decyzje skutkujące likwidacją kolejnych zakładów budżetowych – najwięcej w 2012 i w 2015 r. (odpowiednio 11, 13), bądź przekształcenie w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, przy czym najwięcej przekształceń w tę formę miało miejsce w okresie 2010–2013. Tworzenie nowych podmiotów w tej formie organizacyjnej od 2014 r. znacznie osłabło, podobnie jak przekształcenie zakładu w jednostkę budżetową.

Tabela 3. Liczba samorządowych spółek kapitałowych

Rodzaje spółek	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Spółka z o.o.	1 811	1 914	1 933	2 058	2 312	2 402	2 512	2 639	2 324
Spółka akcyjna	194	210	180	373	397	409	419	431	273
Ogółem	2 005	2 124	2 113	2 431	2 709	2 811	2 931	3 070	2 597

Źródło: opracowanie na podstawie *Informacji o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego MSP*.

⁴ Zgodnie z art. 23 Ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 827).

Analiza danych dotyczących liczby spółek handlowych z udziałem kapitału samorządu terytorialnego, jak i praktyka dowodzą, że jednostki samorządowe (w tym szczególnie gminy) coraz częściej korzystają z tej formy organizacyjnej przy realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej. Wnioski te potwierdzają zarówno informacje z gmin zebrane przez Ministerstwo Skarbu Państwa, jak również dane uzyskane z Głównego Urzędu Statystycznego. Forma organizacyjna właściwa dla spółki z ograniczoną odpowiedzialnością znajduje najszersze zastosowanie przy organizacji przedsięwzięć gospodarczych, co czyni tę formę szczególnie atrakcyjną dla działalności samorządu terytorialnego. Można to wytłumaczyć tym, że jednostki samorządu terytorialnego wybierają częściej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, z uwagi na niższy koszt ich prowadzenia oraz zdecydowanie bardziej uproszczone procedury.

Spośród spółek kapitałowych z udziałem jednostek samorządowych, spółki akcyjne stanowią zaledwie 10,5% (w 2015 r.). Zapewne wynika to z faktu, że forma prawna spółki akcyjnej jest bardziej właściwa dla działalności prowadzonej w większej skali. Nadto forma ta wymaga większego kapitału. Trzeba też uwzględnić fakt, iż proces jej tworzenia jest bardziej skomplikowany niż spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Jednostki samorządowe decydują się też na tworzenie spółek akcyjnych z udziałem kapitału prywatnego. Wymaga to ze strony samorządu oszacowania ryzyka i zagwarantowania w realizacji umowy interesu publicznego. Odwrotna sytuacja ma miejsce w przypadku spółek z o.o., w którym dominują spółki z wyłącznym udziałem kapitału samorządowego.

Z doświadczeń polskiego samorządu wynika, że spółki komunalne zajmują się m.in.: dostawą wody, gospodarowaniem ściekami lub odpadami (powyżej 30% ogółu spółek komunalnych), następnie gospodarką mieszkaniową (ok. 14–15%), wytwarzaniem i zaopatrywaniem w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę (ponad 10%) oraz transportem i gospodarką magazynową (ok. 8%). Są to zatem zwykle te obszary, gdzie liczba podmiotów konkurencyjnych jest ograniczona, co pozwala jednocześnie na realizację określonej polityki cen za usługi.

Tabela 4. Przekształcenia komunalnych spółek z o.o. w jednostkach samorządowych

Rodzaj przekształcenia	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Utworzono lub przystąpiono do nowych	46	52	45	159	132	150	146	22	20
Utworzono w miejsce zlikwidowanego zakładu budżetowego	15	19	16	90	38	34	33	7	9
Przekształcono jednostkę budżetową w spółkę	1	3	8	3	8	17	41	14	7

Rodzaj przekształcenia	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Zlikwidowano	13	19	8	5	26	20	9	13	14
Zbyto udziały	5	6	10	7	6	13	10	11	4
Dokonano połączenia	7	1	2	1	9	10	11	0	0
Przekształcono w spółkę akcyjną	0	1	0	2	3	1	0	2	0
Podzielono na dwie odrębne spółki z o.o.	0	0	0	1	0	0	0	0	0

Źródło: opracowanie na podstawie *Informacji o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego MSP*.

Tabela 5. Przekształcenia samorządowych spółek akcyjnych w jednostkach samorządowych

Rodzaj przekształcenia	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Utworzono lub przystąpiono do nowych	15	7	14	30	19	24	22	3	0
Zlikwidowano	4	5	3	3	2	6	3	2	1
Udostępniono osobom trzecim – sprzedaż	0	0	2	4	2	2	5	4	3

Źródło: opracowanie na podstawie *Informacji o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego MSP*.

Spółki kapitałowe, pomimo że tworzone przez jednostki samorządowe, są równoprawnymi uczestnikami życia gospodarczego, i jak dla każdego podmiotu rynkowego najważniejszy jest dla nich zysk. Zachodzi zatem pytanie, w jaki sposób spółka kapitałowa, której celem jest maksymalizacja zysku, może realizować zadania o charakterze użyteczności publicznej? Z. Grzymała wskazuje, że działalność w sferze użyteczności publicznej charakteryzuje się tym, że:

- realizuje ona potrzeby o charakterze zbiorowym,
- oparta jest na bazie majątku publicznego,
- nie jest ekwiwalentna,
- nie jest nastawiona na osiągnięcie zysku,
- wymaga dofinansowania ze środków publicznych [2010b, s. 27].

Spółki komunalne są w większości podmiotami, których właścicielem jest jedna gmina (miasto). Są przypadki, w których spółka komunalna stanowi współwłasność więcej niż jednej gminy, a także gmin oraz powiatu lub województwa. Powstało także немало spółek, które stanowią współwłasność jednej lub kilku jednostek samorządowych oraz innych podmiotów gospodarczych, w tym prywatnych (współpraca międzysektorowa). Ponadto, jak już wcześniej wspomniano, spółki komunalne w wielu sytuacjach działają w warunkach monopolu naturalnego.

Trzeba zaznaczyć, że tworzenie przez jednostkę samorządową dwóch lub więcej spółek o podobnym lub identycznym przedmiocie działalności powinno być stosowane jedynie

w sytuacjach, gdy jest to najkorzystniejszym rozwiązaniem pod względem ekonomicznym, organizacyjnym itp.⁵. Podział takich samych (bądź bardzo zbliżonych) zadań między kilka spółek z udziałem tej samej jednostki zwiększa bowiem koszty realizacji tych zadań (np. dublujące się koszty ogólnego zarządu, części pracowników administracyjnych) oraz może mieć negatywny wpływ na skuteczność wykonywanych zadań (np. stwarzać różne problemy we współpracy z tymi podmiotami)⁶. Ponadto praktyka dowodzi, że powoływane (tworzone) przez samorząd spółki komunalne, często zbyt mocno angażują się w działalność komercyjną zamiast realizować powierzone im zadania publiczne [Najwyższa Izba Kontroli 2015, s. 17].

Warto też wspomnieć, że spółki jako przedsiębiorcy publiczni podlegają różnym kontrolom m.in. o charakterze skarbowym, sanitarnym, środowiskowym itp. Jednoosobowe spółki komunalne dodatkowo mogą być kontrolowane przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK) i regionalne izby obrachunkowe (RIO). Kontrola NIK może być prowadzona pod względem legalności, gospodarności i rzetelności⁷, zaś kontrola RIO obejmuje gospodarkę finansową, w tym realizację zobowiązań podatkowych, zamówienia publiczne (kryterium legalności, czyli zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym). Kontrola RIO dokonywana jest na wniosek jednostki samorządowej lub z własnej inicjatywy⁸. Żaden przepis nie wskazuje bezpośrednio na możliwość kontroli spółek komunalnych, jednakże przytoczone źródła prawa wskazują na możliwość kontroli samorządowych jednostek organizacyjnych – a takimi niewątpliwie są spółki komunalne. Z analizy publikowanej na stronach internetowych dokumentacji z działalności kontrolnej RIO wynika, że kontrole spółek komunalnych dokonywane są w nikłym stopniu. W ostatnim czasie zdecydowanie więcej informacji dostarcza dokumentacja Najwyższej Izby Kontroli.

Reasumując, przekształcenia w sektorze komunalnym, idące w kierunku odchodzenia od zakładów budżetowych do spółek prawa handlowego, nie zawsze przynoszą spodziewaną poprawę rentowności oraz jakości świadczenia usług. Należy wziąć pod

⁵ Według NIK, nierzetelność w podejmowaniu decyzji o tworzeniu spółek, które miały realizować zadania komunalne, potwierdza fakt, że w blisko połowie zbadanych przypadków (31 na 66) przed utworzeniem spółek nie dokonano jakiegokolwiek oceny opłacalności lub efektywności przedsięwzięcia, które miało być przez daną spółkę realizowane [https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-realizacji-zadan-publicznych-przez-spolki-komunalne.html, dostęp 15 marca 2016 r.] .

⁶ W Łodzi w zakresie gospodarki wodno-kanalizacyjnej działają aż trzy spółki miejskie, stanowiące w 100% własność gminy. Rozwiązanie to jest ewenementem w skali kraju, jednakże taka organizacja realizacji zadania publicznego nie sprawdza się, czego dowodem są trudności w koordynacji ich działalności i częste spory sądowe, pociągające za sobą wysokie koszty funkcjonowania.

⁷ Precyzuje to art. 5 ust. 2 Ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 524).

⁸ Zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 1 Ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach rachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 561).

uwagę wzrost kosztów osobowych funkcjonowania spółek komunalnych, które obligatoryjnie muszą mieć radę nadzorczą, niejednokrotnie rozbudowany zarząd i kadre administracyjną⁹. Nadto członkowie rady nadzorczej muszą spełniać wymogi analogiczne jak członkowie rad nadzorczych spółek państwowych. W małych samorządach mogą wystąpić trudności w znalezieniu kandydatów, posiadających kwalifikacje na członka rady nadzorczej spółki komunalnej. Niewątpliwie przekształcenie zakładu budżetowego w spółkę komunalną daje kierownictwu (zarządowi) większy zakres samodzielności w zarządzaniu [Dolewka 2013, ss. 49–50]. Nie oznacza to jednak automatycznego podniesienia jakości świadczonych usług, mierzonej: zmniejszeniem liczby awarii, szybszym ich usuwaniem, lepszą obsługą odbiorców itp. Trudno również oczekiwać, że dzięki zmianie formy organizacyjno-prawnej nastąpi gwałtowna poprawa infrastruktury technicznej.

W dużych samorządach, w których usługi są świadczone na znaczną skalę, jako podstawowa forma organizacyjno-prawna gospodarki komunalnej dominuje spółka prawa handlowego. W małych gminach te same efekty można uzyskać, świadcząc usługi poprzez zakłady budżetowe. Zmiana formy na spółki prawa handlowego może nie przynieść efektów, które osiągają duże i średnie miasta. Częstkowe badania empiryczne dotyczące efektywności uzyskanej w różnych formach organizacyjnych przyniosły niejednoznaczne wnioski i oceny. Analizy przeprowadzone pod kierownictwem Z. Grzymały nie wskazują zdecydowanie na przewagę jakiegokolwiek formy organizacyjnej [2010a, s. 66]. Także badania empiryczne przeprowadzone w samorządach angielskich nie pozwalają na wyraźne stwierdzenie wyższości form komercyjnych i prywatnych nad strukturami publicznymi [Zalewski 2004, ss. 585–586]. Ciekawych informacji dostarczają badania G. Karwata, próbujące ustalić wpływ formy organizacyjno-prawnej w infrastrukturalnej działalności komunalnej na efektywność podmiotów wykonujących zadania publiczne gmin miejskich. Wyniki badań również wskazują, że nie udało się zaobserwować oddziaływania formy własności majątku na skuteczność i efektywność świadczonych usług komunalnych [Karwat 2008, ss. 224–226].

Refleksje końcowe

Na koniec uzasadnione jest wyspecyfikowanie wniosków o charakterze ogólnym.

1. Z przeprowadzonych rozważań wynika zaskakująca konstatacja. Niezmiernie trudne, prawie niemożliwe, jest skwantyfikowanie poziomu efektywności działalności prowadzonej w strukturach budżetowych i handlowych. Trudności tkwią w metodologii badania w sensie porównawczym [por. m.in. Wildawsky 1991].

⁹ Praktyka dowodzi, że w spółkach komunalnych zatrudnienie znajduje coraz większa liczba radnych.

2. W sferze wykonawstwa zadań własnych w samorządzie dominują trzy zasadnicze formy organizacyjne: jednostki i zakłady budżetowe oraz spółki kapitałowe z większościowym lub całkowitym udziałem własności komunalnej. Pewien udział w świadczeniu usług publicznych mają podmioty z sektora prywatnego i z sektora społecznego, ale nie jest on zbyt duży. W ostatnim 10-leciu obserwuje się spadek zakresu prywatyzacji w samorządzie. Organy samorządowe preferują własne podmioty gospodarcze.

3. Z punktu widzenia pragmatycznego wystarczające jest użycie kryteriów opisowo-intuicyjnych, eksponujących plusy i minusy danego rozwiązania organizacyjnego. Nie można powiedzieć, że formy budżetowe są „z góry gorsze”, czyli mniej efektywne od innych. W każdym przypadku forma realizacji zadań powinna odpowiadać specyfice i charakterowi procesu świadczenia usług.

4. Wybór najkorzystniejszej formy organizacyjnej zależy od konkretnej lokalnej sytuacji i stanowi ważny element polityki gospodarczej władz samorządowych. Ze względu na trudność w precyzyjnym określeniu trafności formy, trzeba zadowolić się jedynie postacią, która będzie możliwie jak największym przybliżeniem rozwiązania właściwego.

5. Forma zakładu budżetowego (mimo ułomności) jest dla władz samorządowych wciąż wygodna w realizacji niektórych zadań publicznych. Po pierwsze, utworzenie zakładu oraz zarządzanie nim jest stosunkowo łatwe i uproszczone w świetle obowiązującego prawa. Po drugie, pozwala na niestosowanie systemu zamówień publicznych, co często przyczynia się do szybkiego podjęcia działań i zniwelowania konkretnych niedogodności w terenie.

6. W branżach technicznej infrastruktury komunalnej, dominującej w gospodarce samorządów terytorialnych, zawsze wskazane jest tworzenie dużych podmiotów, obsługujących rozległy obszar działania, grupujący nawet kilka gmin. Sens tego tkwi w możliwości obniżenia kosztów jednostkowych w tych podmiotach, dzięki wykorzystaniu efektów skali. Większy rozmiar świadczonych usług i podmiotu gospodarczego stwarza przesłanki uruchomienia silniejszego procesu innowacyjnego, z większą możliwością finansowego wsparcia ze źródeł zewnętrznych.

7. Hamulcem dla przejawiania tego typu inicjatyw jest nadmierna powściągliwość władz samorządowych w podejmowaniu współpracy na tym polu, jak też wpływ czynnika politycznego na procesy decyzyjne (w tym kadrowe). Potwierdzają to badania empiryczne przeprowadzone w gminach polskich [Wojciechowski, Podgórniak-Krzykacz, Chądzyński i in. 2014, s. 191]. Posiadanie przez samorząd własnego podmiotu komunalnego daje poczucie stabilności i bezpieczeństwa usługowego,

nade wszystko większe władztwo i kontrolę nad jego funkcjonowaniem. Udział we wspólnym podmiocie pociąga za sobą więcej pracy i wyższe wymogi, z racji oszacowania rozłożonego ryzyka i konieczności działań koordynacyjnych.

8. Z ekonomicznego punktu widzenia uzasadnione jest tworzenie międzysamorządowych podmiotów gospodarczych o charakterze specjalistycznym. Skupienie się na jednej branży daje większy rezultat efektywnościowy, dzięki lepszemu wykorzystaniu zasobów wytwórczych (pracy, urzędzeń, finansów). Przedsiębiorstwa świadczące usługi o charakterze użyteczności publicznej, zwłaszcza w zakresie infrastruktury sieciowej, na ogół muszą dysponować rezerwą zdolności usługowych, biorąc pod uwagę przyszłe potrzeby i nieoczekiwane zdarzenia. Stąd też dysponują one nadwyżką potencjalnej podaży usług, bezpośrednio rzutującą na rentowność prowadzonej działalności gospodarczej.

9. Przegląd różnych aspektów możliwych prawnie form organizacyjnych wykonywania zadań własnych samorządu wskazuje, że brakuje formy pośredniej między zakładem budżetowym a spółką handlową. Jej system ekonomiczno-finansowy powinien być lepiej dostosowany do specyfiki warunków prowadzenia działalności o charakterze użyteczności publicznej. Podmiot ten przybrałby postać komunalnego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, którego projekt był bliski realizacji w 1993 r.

Bibliografia

Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Skarbu Państwa, *Informacje o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego MSP za lata 2007-2015*, Warszawa.

Dolewka Z. (2013), *Zarządzanie w jednostkach organizacyjnych gminy* [w:] A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Efektywność zarządzania organizacjami publicznymi i jej pomiar*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 168, Katowice.

Grzymała Z. (red.) (2010a), *Formy organizacyjno-prawne przedsiębiorstw komunalnych i ich wpływ na efektywność*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.

Grzymała Z. (2010b), *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce. Aspekty organizacyjno-prawne i ekonomiczne*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.

Informacja o wynikach kontroli (2015), *Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.

Jeżowski P., Grzymała Z. (2009), *Przesłanki likwidacji komunalnych zakładów budżetowych*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów”, zeszyt naukowy 92, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa.

Kachniarz M. (2012), *Efektywność usług publicznych – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.

Karbownik B., Kula G. (2009), *Efektywność sektora publicznego na poziomie samorządu lokalnego*, „Materiały i Studia”, zeszyt nr 242, Narodowy Bank Polski, Warszawa.

Karwat G. (2008), *Wpływ rozwiązań organizacyjnych na skuteczność i efektywność usług komunalnych*, Rozprawa doktorska, maszynopis, Uniwersytet Łódzki, Łódź.

Sadowy M. (2010), *Podstawy ekonomiki przedsiębiorstwa komunalnego*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Siedlce.

Savas E.S. (1987), *Privatization. The Key to Belter Government*, Chatham House Publishers.

Savas E.S. (1992), *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Sprawozdanie (2007), *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego 2005, 2006*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa.

Swianiewicz P. (1995), *Ile kosztują usługi komunalne?*, „Wspólnota”, nr 48.

Swianiewicz P. (red.) (1998), *System analiz samorządowych. Jak mierzyć i oceniać zakres i jakość usług samorządowych?*, wyd. 1, Unia Metropolii Polskich, Brytyjski Fundusz Know-How, Warszawa.

Tamowicz P. (1990), *Prywatyzacja usług komunalnych. Przegląd doświadczeń zagranicznych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk.

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 827).

Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 524).

Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach rachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 561).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 1875).

Weiss E. (2002), *Efektywność ekonomiczna a funkcjonowanie samorządów terytorialnych w teorii ekonomii* [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 939, Wrocław.

Wildawsky A. (1991), *The Self-evaluating Organization* [w:] J.M. Shafritz, A.C. Hyde (red.), *Classics in Public Administration*, Pacific Grove, Ca.

Wojciechowski M. (2014), *Koszt władzy w polskim samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa.

Wojciechowski E., Podgórnjak-Krzykacz A., Chądzyński J. i in. (2014), *Władza lokalna a państwo, społeczeństwo i rynek. Współpraca i konkurencja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Zalewski A. (2004), *Efekty nowego zarządzania publicznego* [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu”, nr 1023, Wrocław.

<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-realizacji-zadan-publicznych-przez-spolki-komunalne.html>, dostęp 15 marca 2016 r .

Jacek Chądzyński | jacekch@uni.lodz.pl

Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny

Efficient Resource Management. A Survey of Sustainable Behaviours among Urban Residents in the Lodz Metropolitan Area

Abstract: With the steadily rising percentage of urban population and increasing concentration of manufacturing facilities, urban areas are increasingly at risk of environmental degradation. It is therefore vital for public authorities at all levels (from central to local) to implement resource efficient policies protecting the environment. However, the measures should not be the sole responsibility of authorities and of the entities and institutions they control, because to be effective they also need active support from communities and entrepreneurs. This article discusses the results of a 2016 survey examining sustainable behaviours of the adult residents of towns comprising the Lodz Metropolitan Area.

Key words: sustainable development, environmental protection, efficient resource management, activity of inhabitants, Lodz Metropolitan Area

Introduction

The downside of the rapid development of civilisation is that it increasingly affects the environment in which humans live and work. The environmental impacts of this process are building up and, with passing time, they are more and more difficult to reverse (some of them are already past that point). The awareness of these impacts led to the development of the sustainable development concept, which has been growing in importance since 1990s. The fundamentals of the concept known as the 27 principles were presented and adopted at the UN conference „Environment and Development” (the Earth Summit), which was held in Rio de Janeiro in June 1992 [*Zasady ogólnych praw...* 1992]. Sustainable development aims to realize adequately high ecological, economic and socio-cultural standards within the limits of the natural capacity of the earth for current and future generations, thus

enforcing the principle of intra- and intergenerational justice [Rogall 2010, p. 85]. According to this definition, seeking balance between social and economic goals on the one hand and environmental protection on the other is a fundamental necessity, and one of the main responsibilities of public authorities regardless of their level is to design and implement policies protecting the environment. Article 13 of the Polish environmental protection law of 27 April 2001 provides that, „The environmental protection policy encompasses activities the purpose of which is to provide conditions necessary to protect the environment according to the principle of sustainable development“. The environmental protection policy uses instruments such as the voivodeship, county and municipal environmental protection programmes [Act of 27 April 2001, art. 14, item 2]. The current interpretation of environmental protection is very wide, because it covers the classical environmental challenges (such as the need to eliminate or at least minimise and neutralize pollutants generated by humans and economies) as well as efficient and effective use of natural resources by economic processes [Rzeńca 2016a, p. 91].

Efficient resource management requires appropriate and effective legislation, programmes and policies designed by authorities at different levels, but most of all focused activities undertaken by concrete entities. Households play crucial role in this process and the decisions they take are essential. The alternative we face today is to help the environment by reducing household consumption of water, electricity and heating, or to ignore processes that are eroding the environment, with consequences visible to the naked eye. The decisions we take every day as consumers about how we use natural resources (water, space, energy), sort or not waste and use means of transport have major impacts on the condition of our environment [Rzeńca 2016b, p. 108].

The foundations of sustainable attitudes have to do with the *homo sustinens* concept that draws on to human ecology, social ecology, sociobiology, environmental sociology and the philosophical rudiments of ecological self [Kielczewski 2011, pp. 222–223]. According to the concept, human existence and the inherent potential of a human being should be viewed as a whole in the framework of three dimensions: the natural environment, the social environment and the autonomy of an individual. From this it follows that the natural and social environments meet the material as well as intangible needs of humans. The attributes that the literature attributes to the *homo sustinens* are the following:

- free will and the ability to act according with one’s defining qualities;
- responsibility;
- ability to think comprehensively;
- ability to think in the long term;
- ability to feel empathy, to communicate and cooperate;

- creativity;
- ability to learn;
- emotionality [Kośmicki 2009, pp. 216–217].

The efforts made at the country and international levels to transform the behavioural patterns of consumers and producers are an apparent confirmation that a *homo sustinens* learning to create institutions for sustainable and long-lasting development has been born [Burchard-Dziubińska, Drzazga, Rzeńca 2014, p. 176].

A key to effective environmental policy is the creation and development of citizens' environmental awareness and civic attitudes, as well as improving their knowledge of the solutions that influence the quality of the environment and contribute to sustainable development. Institutional education plays a crucial role here, but local „education through action” is not less important. The main instruments of environmental education are designed specifically to raise awareness, inform, shape attitudes and create opportunities for joint decision making. The challenge faced by urban policies is to make people feel co-responsible for their environment, its resources and quality [Rzeńca 2016, p. 102].

Basic research information

This article seeks to determine the scale and differences in sustainable behaviours adopted by the residents of towns and the core city comprising a large metropolitan area. To this end, an analysis is performed of the results of a major research project „Efficient resource management in the towns of the Lodz Metropolitan Area”, which was carried out between March and May 2016. The project activities were performed by the students of spatial economics¹ as part of their field practice under the supervision of Dr Agnieszka Rzeńca who was the project coordinator. The main goal of the project was to identify environmental hazards in modern towns and sustainable practices of their residents, local governments and local governments.

Data analysed in this article were derived from questionnaire interviews conducted with adults (persons aged 18 years and older) living in the city of Lodz and 11 towns comprising the Lodz Metropolitan Area (LMA)². The sample consisted of 1,654 respondents, of whom 783 lived in Lodz and 871 in the other towns. Most respondents in the first group were young people (the age group 18-39 years accounted for 60.4% of respondents) with tertiary education (46.1%) who lived in blocks of flats and tower

¹ Students of master's studies in spatial economics, the Faculty of Economics and Sociology, University of Lodz.

² In the alphabetical order: Aleksandrów Łódzki, Brzeziny, Głowno, Koluszki, Konstantynów Łódzki, Ozorków, Pabianice, Rzgów, Stryków, Tuszyn and Zgierz.

blocks (56.4%). Slightly more than half of them (51%) had children and household per capita income of PLN 801-1,700. As regards the employment status, most respondents from Lodz worked in the private sector (36.9%). Respondents living in the LMA towns had somewhat different characteristics. Most of them, too, were young, had children and were employed in the private sector, but the respective percentages were 55% and 61.2% and 43.3% (the first of them is lower and the other two higher than for Lodz). The educational attainment of these respondents was proportionally lower (43.7% had secondary education), but household per capita income of almost PLN 801-1700 was similar to that in Lodz. Their housing status was also different – more than half of them (54.3%) lived in single-family houses.

The survey results

Asked to indicate major environmental hazards in their towns (Table 1), the Lodz respondents pointed to people not taking proper care of their neighbourhood (littering, non-removal of dog faeces, etc.), air pollution emitted by heavy vehicle traffic and excessive noise. For the other respondents, air pollution from household stoves burning low-quality fuels or even waste materials emitting toxic agents or unpleasant odours was a bigger problem than motor traffic or noise. Their different opinions are caused by the fact that in smaller towns fewer buildings are served by municipal heating systems and that Lodz is perceived as a 'traffic-jam city'³. It is very likely that had the survey been conducted a year later the percentage of Lodz respondents complaining about pollution emitted by industry and obsolete households stoves⁴ would have been higher. Extreme weather phenomena could have also been viewed differently. An interesting finding was that in Lodz a much higher percentage of respondents complained about degraded urban spaces, whereas respondents from the other towns tended to be more worried about polluted rivers and reservoirs.

³ In 2016 Lodz ranked fifth in the world and first in Europe for traffic congestion [https://www.tomtom.com/en_gb/trafficindex/list?citySize=ALL-&continent=ALL&country=ALL].

⁴ In early 2017, information about much higher levels of hazardous dusts (particularly of PM10 and PM2.5) than allowed by the applicable regulations and smog hanging over Polish towns and cities were regularly broadcast by the mass media. The residents of Lodz leaving their houses and flats had a first-hand experience of this harmful phenomenon.

Table 1. Environmental hazards in their towns

Type of hazard	Lodz (783=100%)	Other towns (871=100%)
Low water quality	14.9	21.6
Shortage of water	5.1	5.1
Excessive use of water	21.8	19.6
Polluted rivers and reservoirs	24.0	31.8
Extreme weather phenomena	12.0	14.2
Degraded public spaces	35.9	20.8
Limited area of green spaces	35.8	36.9
Residents not keeping their neighbourhood clean	60.4	44.4
Excessive noise	43.3	34.3
Excessive use of energy	19.4	17.8
Air pollution emitted by household stoves	25.4	43.3
Industrial pollution	21.2	14.1
Pollution emitted by heavy motor traffic	48.9	31.2
Excessive amount of municipal waste	27.5	29.5
Inefficient sorting of waste	35.9	30.0
Others	0.4	0.8

Source: developed by the author based on the survey results.

Table 1 shows respondents' special concerns about factors causing discomfort in their daily lives and offending their senses (sight, hearing and smell). Hazards to which they were not directly exposed were rated as secondary (e.g. potential shortages of water and energy, which are not realised because one can use them freely as long as the bills are paid).

People adopt a variety of sustainable practices to show their commitment to the environment. Some of them are pursued at their homes and while others are provided in the public space with a view to motivating other people. The first category of sustainable practices includes the efficient use of electricity, heat, water or waste sorting that aims to reduce its overall volume, etc.

Table 2. Respondents’ sustainable practices at their homes

Activity	Percentage of respondents		
	LMA (1654=100%)	Łódź (783=100%)	Other LMA towns (871=100%)
efficient use of electricity	86.9	87.2	86.6
efficient use of heating	68.3	66.2	70.3
efficient use of water	83.3	81.2	85.1
reduction of household waste	72.7	70.1	75.1

Source: developed by the author based on the survey results.

The statistics on the respondents’ use of sustainable practices at their homes are optimistic – such practices were reported by the great majority of respondents (Table 2), somewhat less frequently by those living in Lodz than in the other LMA towns (excluding efficient use of electricity).

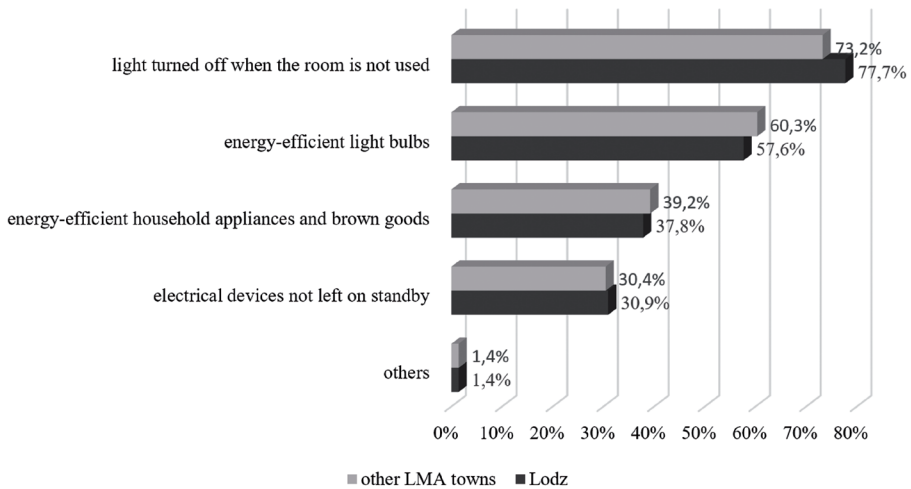
Age, offspring and household per capita income and the respondents’ decision to adopt electricity-saving decisions turned out to be related to each other. The age structure of respondents using such practices is the following:

- 18–25 years – 80.4%,
- 26–39 years – 86.3%,
- 40–59 years – 91.1%,
- 60-year-olds and older – 92.6%.

Electricity saving-practices were reported by 91.8% of respondents with children compared with 80.4% of those who did not have them. The percentage of respondents who saved electricity was inversely proportional to the level of household per capita income. In the income group of PLN 801-1,700 electricity-saving practices were reported by 89.4% of respondents, 84.0% in the group estimating their income at PLN 1,701 to 4,000, and by only 77.1% of those with per capita income above PLN 4,000. An exception to this rule was the lowest income group (below PLN 800) electricity-saving practices were used relatively less often (by 84.5% of respondents).

To reduce the consumption of electricity in their households, most respondents turned off the light in the room when leaving it (75.3%) or used energy-efficient light bulbs (59%). Practices that were more costly (such as the replacement of efficient household appliances and brown goods, etc., to more energy efficient ones) or required self-discipline (not leaving electrical devices on standby) were markedly less frequent (reported by only 38.5% and 30.7% of respondents, respectively). Respondents living in Lodz and the other differed in the use of particular sustainable practices, but the differences are relatively insignificant (Figure 1).

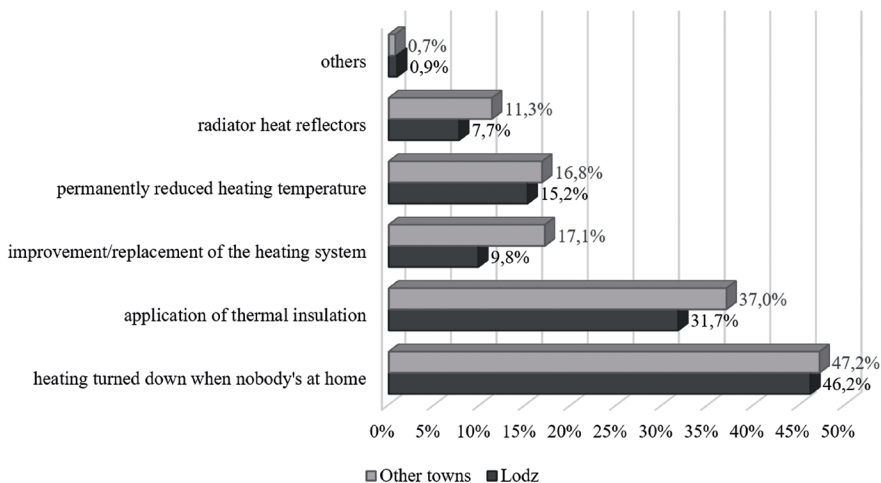
Figure 1. Percentages of respondents using particular electricity-saving practices



Source: developed by the author based on the survey results.

To save heating energy in their homes, most respondents (46.7% of the sample) turned the heating down for the time when the household members were away; had thermal insulation applied to the building (34.5%), or permanently reduced heating temperature in the dwelling (16%). The biggest differences between respondents living in Lodz and in the other towns of the LMA concern the use of heating energy-saving improvements to buildings and flats, such as upgrading of the heating systems, the installation of radiator heat reflectors or whole-building insulation (Figure 2). The differences are quite natural because most Lodz respondents live in blocks of flats and tower blocks administered by housing cooperatives that attach much weight to such improvements. In fact, the number of buildings that underwent improvement may be higher than the respondents reported.

Figure 2. Percentages of respondents by type of efficient-heating practice



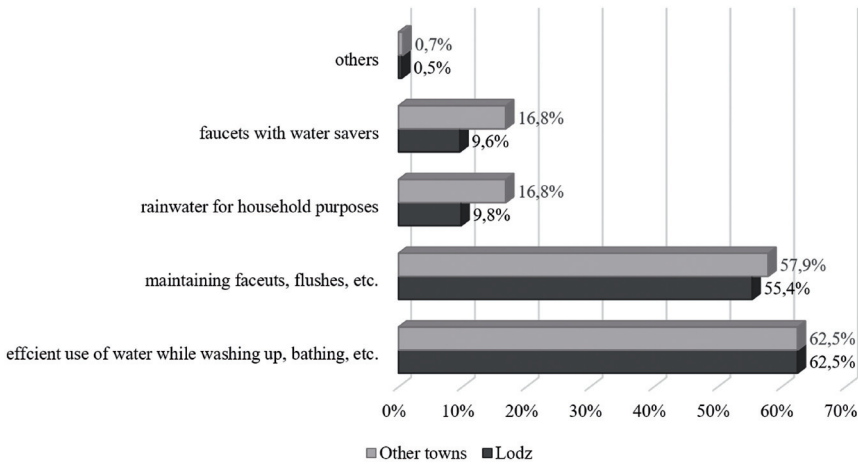
Source: developed by the author based on the survey results.

The frequency of use of efficient heating practices was related to age again, being more frequent in the older age groups. They were reported by 57.1% of the youngest respondents (18–25 years) and by 78.7% of the oldest ones. Respondents who did not have children used them more rarely than those who had children (58.4% versus 76.0%). As far as the respondents' level of education is concerned, respondents with elementary education were distinctly different from all others (of these, the use of energy efficient practices was reported by 54.5% against an overall average of 68.3%). Being jobless and the use of efficient heating practices were also related to each other (they were employed by only 48.8% of unemployed respondents compared with an overall average of 70.3%).

The use of water-efficient practices was more common. They were reported by 83.3% of all respondents, with the rate of such respondents being proportionally higher in the towns around Lodz. Most respondents took care not to use too much water while bathing, washing hands, cleaning teeth or washing up (62.5%). A relatively large proportion of respondents maintained their faucets, showers and flushes (56.7%). Respondents living in Lodz and in the other towns were not different in the frequency of these practices (Figure 3). Practices such as the replacement of bathroom or kitchen faucets with water efficient ones, providing the faucets with water savers, or using rainwater instead of drinking water for households needs to save the latter were reported much less frequently. In the last two cases, respondents living in Lodz and in the other towns gave different answers for a very simple reason. Rainwater is a practical solution for people who live in single-family hou-

ses and terraced houses provided with yards, which are very common in the small towns around Lodz. The residents of modern apartment blocks usually invest in water-efficient faucets for a limited access to rainwater.

Figure 3. Respondents' water-saving practices



Source: developed by the author based on the survey results.

Age and having children proved, again, to be related to the respondents' use of water-saving practices. In the youngest age group (18–25 years), 79.2% of respondents reported using them. The percentage was rising with respondents' age, reaching 89.4% in the oldest age group (60 years and older). For respondents who had and did not have children the respective rates were 88.6% and 76.3%. The level of education and water-saving practices were inversely proportional to each other – they were more frequent among respondents with lower education.

Waste sorting and the reuse of glass and plastic containers, even if disposable (plastic bags), were the most popular practices among respondents managing household waste (56.7% and 44.0% of all respondents, respectively). Other behaviours, such as taking potentially hazardous waste to special collection points and the use of reusable bottles or fabric bags, or composting grass and vegetable waste, were reported less frequently (35.0% and 22.1% of respondents). One practice made the Lodz respondents different from the others – they sorted waste proportionally less frequently (51.6% versus 61.2%). These different rates are due to the fact that people living in single-family houses and terraced houses tend to sort their waste more frequently than the residents of apartment blocks, blocks of flats, and tenement buildings, which are the most common types of housing in Lodz.

Sustainable waste behaviours were observed again to be associated with respondents' age – they were more frequent in the older age groups (64.3%, 72.8%, 76.3% and 83.0% of respondents in the age groups 18–25 years, 26–39 years, 40–59 years and 60 years and older, respectively). It is therefore quite natural that the old-age and disability pensioners are one of the most committed to keeping household waste levels as low as possible (79.1%). In terms of the respondents' labour market status, jobless persons were the least inclined to manage their household waste (58.1%). Having children was conducive to sustainable waste behaviours that were reported by 78.5% of respondents who had children and by 65.2% of those who did not have them. To what extent respondents adopt such behaviours because they realise the need to keep the environment clean for their descendants and to what extent it is the number of the household members and the amount of waste they generate that make them remove waste on a regular basis would be interesting to know.

The focus of the above analysis was on the practices that the respondents employed at home to use resources efficiently and protect the environment. To gain a better insight into their sustainable behaviours, they were also asked if they had participated in environmental protection initiatives in the public space. The percentage of respondents who did so was markedly lower – only 18.0% (20.8% in Lodz and 15.4% in the other towns). Of the 18%, more than 40% expressed their commitment to the environment by voting for environmental projects submitted to participatory budgeting funding in successive years. The proportion of these respondents would probably have been considerably higher, if participatory budgeting were used not only in Lodz but also in the other towns of the LMA. A relatively popular manifestation of respondents' commitment to the environment, reported by 1/3 of the environmentally-conscious ones (merely 6.3% of all respondents) was active participation in internet forums and social networking sites dedicated to environmental issues. Unfortunately, very few respondents participated in local ecological initiatives and public consultations on investment projects or municipal policies, or cooperated with ecological NGOs.

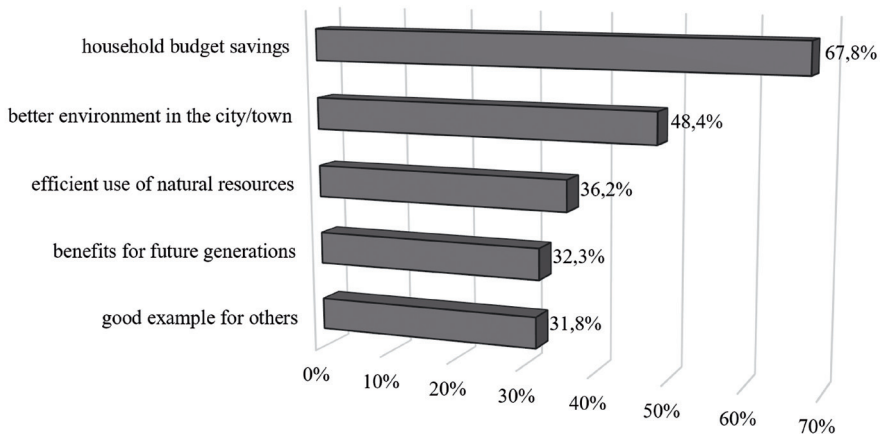
Most respondents who engaged in organised environmental activities had tertiary education (22.8% of the environmentally-conscious ones). The percentage of such respondents was directly proportional to their education – in the elementary education group it was as low as 4.5%. The 'environmentalists' were relatively young people (most of them were aged 26–39 years) who lived in the apartment blocks in households with rather moderate net per capita income (for most of them it was 1,701–4,000).

Respondents varied in their reasons for adopting sustainable behaviours. The largest proportion of them wanted to save on household bills (67.8% of 1,569 respondents who explained their motivations). Interestingly, most of these respondents had a decent per capita income of PLN 801-1,700 (71.7% in this income group). The second largest group that stated this reason was respondents with the lowest per capita income (64.1%). The conviction that

by adopting sustainable behaviours one can help improve the town environment was mostly expressed by respondents with secondary education (50.3% compared with only 40.3% of those who had elementary and basic vocational education). Concern for natural resources and the awareness that sustainable behaviours protect them from depletion were the most frequent motivation among the youngest respondents (40.0% in the age group 18-25 years) and the least common in the oldest age group (29.2% of respondents aged 60 years and older). At the same time, however, the oldest respondents were more aware of sustainable behaviours helping preserve the world as we know it for future generations (49.2% versus 29.4–33.6% in the other age groups). Respondents with children were more sensitive to the needs to the future generations than those who did not have them (35.4% versus 28.3%), likewise respondents with the highest incomes (almost 50% of respondents reporting per capita income above PLN 4,000 compared with 30% of those who had the lowest incomes).

The survey showed that the residents of Lodz were comparatively more aware that sustainable behaviours help natural resources last longer. On the other hand, more respondents from the towns around Lodz reported that such behaviours have a positive influence on the health of town residents.

Figure 4. Main reasons for the respondents to adopt sustainable practices (1,569 = 100%)



Source: developed by the author based on the survey results.

Asked about why they did not use sustainable practices, most respondents answered that they were time consuming and required much effort (52.5% of all answers). These arguments seem far-fetched, because most practices included in the survey require good will and firm intention rather than the commitment of time or effort. An interesting finding was that only 14.7% of the respondents pointed to finances, although the

replacements of light bulbs, household appliances and brown goods, and the thermal insulation of buildings, etc., require additional expenses. Other explanations of why the respondents did not use sustainable practices were the following:

- other people do not use them (31.7%);
- they are of no benefit for the town as a whole (17.2%);
- the government and local governments collect taxes so they are responsible (15.8%);
- a short-lived fashion (14.3%);
- all profits are reaped by producers and service providers (11.2%).

Respondents living in Lodz and in the other LMA towns stated somewhat different reasons for not employing sustainable practices. In the other group, more respondents reported that the practices required special attention and effort (56.3% versus 47.9%) and that other people in their towns did not use them (28.7% versus 34.3%). In Lodz, a relatively greater proportion of respondents were of the opinion that sustainable behaviours did not benefit the city as a whole (20.7% versus 14.4%). This opinion can be partially explained by the fact that Lodz is significantly bigger than the other towns.

Conclusion

A short summary of the above information leads to several conclusions:

1. The survey respondents engaged in sustainable practices in their households, usually to meet their personal needs, much more frequently than they participated in environmental activities provided in the public space. While the former were practically common, the latter were much less popular or even rare.
2. The residents of Lodz used sustainable practices in their homes less frequently than the other respondents (excluding efficient use of electricity), but more of them participated in ecological initiatives that did not directly involve their households.
3. The decisions to adopt practices reducing electricity and water consumption, as well as the amount of household waste, were found to be related to respondents' age and children at home.
4. No evidence was found in support of the opinion that the low-income people are more inclined to adopt practices allowing them to cut household expenses, or that such inclination increases with the level of income. Sustainable practices were the most common among respondents with household per capita income of between PLN 801 and 1,700.
5. A relationship between the respondents' educational attainment and their inclination for sustainable behaviours was identified, but mainly in the case of their engagement in environmental activities provided in the public space.

6. Respondents employing sustainable practices were mainly focused on the money or rather, to be precise, on the possibility of reducing household expenses. The main arguments against the adoption of such practices were the fast-pace of modern-day living (daily pursuits and a lack of time) and the conviction that individual actions cannot influence the quality of the environment anyway (because they are too dispersed). The arguments overlapped with the mentality of many Poles, according to which they do not have to do things that other people fail to do.

7. As it seems, a wider use of sustainable practices among urban residents would require the strengthening of their belief that they can really profit from them (e.g. through a system of reliefs such as that proposed by the survey respondents). At the same time, lifelong environmental education should be provided and measures should be taken to make the public realise that a multitude of individual actions can create economies of scale that will have effect on the quality of the environment in which they live today and their children, grandchildren and descendants will live in the future.

References

Burchard-Dziubińska M., Drzazga D., Rzeńca A. (2014), *Zrównoważony rozwój – naturalny wybór*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

https://www.tomtom.com/en_gb/trafficindex/list?citySize=ALL-&continent=ALL&country=ALL, access: 23.03.2017.

Kielczewski D. (2011), *Homo oeconomicus i homo sustinens jako wyzwania ekonomii zrównoważonego rozwoju* [in:] B. Poskrobko (ed.), *Teoretyczne aspekty ekonomii zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok.

Kośmicki E. (2009), *Główne zagadnienia ekologizacji społeczeństwa i gospodarki*, Wydawnictwo Ekopress, Białystok.

Rogall H. (2010), *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, Wyd. Zysk i S-ka, Poznań.

Rzeńca A. (2016a), *Polityka ekologiczna miast* [in:] A. Rzeńca (ed.), *EkoMiasto#Środowisko. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Rzeńca A. (2016b), *Wyzwania i dylematy polityki miejskiej w obliczu kryzysu ekologicznego*, Studia Ekonomiczne Regionu Łódzkiego, nr XXI.

Act of 27 April 2001 Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2001 r. Nr 62 poz. 627).

Zasady ogólnych praw i obowiązków. Deklaracja z Rio de Janeiro w sprawie środowiska i rozwoju, [online], http://www.ko.poznan.pl/pub/ftp/Edukacja_zrownowazonego_rozwoju/DEKLARACJA_Z_RIO_1992.pdf, acces: 12.11.2016..

Marek Wojciechowski | marek.wojciechowski2010@wp.pl

Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Finansów Publicznych

Pozycja urzędu samorządowego w strukturze administracji publicznej w Polsce

Position of the Local Government Office in the Structure of Public Administration in Poland

Abstract: The subject of the article is to identify the changes taking place in the system of local government administration. Analysis and evaluation of the functioning of local administration is the basis for introducing changes. The system of local government in Poland requires significant changes towards its improvement and modernization to adapt to the changing environment conditions. Indicated proposals for change should be reflected in the modification of local government laws.

Key words: local government, public administration, office, public services

Wprowadzenie

W procesie zarządzania publicznego istotne miejsce zajmuje administracja publiczna. Zatrudnieni w niej ludzie tworzą koncepcję zmian oraz określają sposoby rozwiązywania problemów społecznych i realizacji zadań własnych. Obok tradycyjnej roli obsługowej i świadczenia usług publicznych, rośnie jej znaczenie w sferze ekonomicznej i zarządzania, poprzez wzrost kompetencji merytorycznych. Wielu urzędników staje się specjalistami (menedżerami) wysokiej klasy w wąskich dziedzinach (np. zarządzania finansami, majątkiem, infrastrukturą) [Drucker 2010, s. 15]. W strukturze podmiotów kierowania rozwojem lokalnym i regionalnym, obok czynników politycznych (organy władzy publicznej), administracja posiada znamiona szczególnej władzy i podmiotu publicznego,

tak w sferze planistycznej, jak i wykonawczej¹. Administracja stanowi instrument sprawowania władzy i realizacji celów przez polityków [Mazur 2007, s. 99]. Ci ostatni określają bowiem prawny kształt systemu funkcjonowania administracji, jej rolę i funkcje oraz zadania. Wszyscy badacze podkreślają, że administracja publiczna ma stać na straży interesu publicznego [Śniecikowski 1999, ss. 20–21, Cellary 2003, s. 81]. O funkcjonowaniu samorządu terytorialnego przesądzają jego organy i administracja, które wypełniają ramy instytucjonalne działania wspólnot mieszkańców. Zgodnie ze standardem europejskim, każdy obywatel ma prawo do dobrej administracji [Dz. Urz. UE z 2010, C 83/02]². Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej określa podstawowe zasady i wartości w wykonywaniu administracji publicznej.

Celem niniejszego artykułu jest charakterystyka systemu administracji samorządowej poprzez pryzmat zmieniającej się roli kadr w procesie świadczenia usług oraz zarysowanie kierunków dla jego usprawnienia. W dotychczasowym funkcjonowaniu samorządu ujawniło się wiele ułomności i dysfunkcji blokujących rozwój ekonomiczny i zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności (o charakterze użyteczności publicznej). Dla realizacji celu badawczego wykorzystano metody analizy opisowej, przeglądu aktów normatywnych, analizy statystycznej i porównawczej. Opracowanie dotyczy problemu modernizacji aparatu administracyjnego w samorządzie, ze wskazaniem rozwiązań racjonalizujących jego działanie.

Pozycja urzędu samorządowego

Administracja publiczna stanowi wyspecjalizowany aparat urzędniczy, który opiera się w swoim funkcjonowaniu na pracy profesjonalnego personelu. Dzięki niemu organy stanowiące (rady, sejmiki) oraz wykonawcze (zarządy, wójt, burmistrz, prezydent miasta) realizują zadania publiczne przypisane ustawowo do domeny określonej jednostki samorządowej [Łukasiewicz 2004, s. 87]. Urzędy, obok sprawowania funkcji *stricto* administracyjnych, są też formą sprawowania władzy publicznej w zakresie przyznanym przez prawo. Administracja samorządowa jest częścią systemu administracji publicznej w państwie, wykonując jego funkcje w skali lokalnej i regionalnej [Szreniawski 1996, s. 50]. Ma ona charakter zdecentralizowany i służebny wobec obywateli. Koncepcja inkrementalizmu podkreśla coraz większą rolę administracji i urzędników w procesach decyzyjnych.

¹ Przez sferę planistyczną administracji należy rozumieć wszystkie działania intelektualne obejmujące przygotowanie koncepcji, strategii, planów i programów oraz rozwiązań organizacyjnych dotyczących przyszłej realizacji zadań i przedsięwzięć publicznych. Z kolei sfera wykonawcza polega na uczestnictwie administracji w bezpośredniej i pośredniej realizacji tych zadań.

² Art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 2010, C 83/02).

Na ważność urzędu jako ośrodka sprawowania władzy i organizacji zaufania publicznego zwracają uwagę m.in. M. Bugdol [2008, ss. 48, 122 i 145], S. Mazur [2002, s. 9], P. Swianiewicz [2000, s. 19]. Badania wykazały istnienie pozytywnego związku między modernizacją lokalnej administracji publicznej a tempem rozwoju lokalnego [Nowak 2006, s. 175]. Według S. Mazura administracja publiczna stanowi szczególny rodzaj władzy uznaniowej o charakterze dyskrejonalnym, której zakres się rozwija [Mazur 2011, ss. 15–18].

Dla oceny strukturalnej i ustrojowej ważne są relacje administracji z organami samorządu. Pracownicy urzędu realizują funkcje obsługi radnych, tworzą przesłanki i uzasadnienia decyzji dla organu wykonawczego, rozwiązują problemy publiczne, jak też wykonują bezpośrednio usługi administracyjne oraz pośrednio usługi techniczne i społeczne. Administracja dysponuje także wiedzą niezbędną dla rozwiązywania problemów społeczności lokalnej. Pod adresem administracji publicznej wysuwane są liczne zastrzeżenia, począwszy od nadmiernej przewagi formalistyki, a skończywszy na jej upolitycznieniu (ściślej upartyjnieniu) [Dolewka 2011, s. 138]. Urząd jest usługową, fachową i ekspercką strukturą, będącą podstawą funkcjonowania wspólnoty samorządowej [Łukasiewicz 2004, s. 87]. Warunkiem skutecznej i sprawnej władzy jest profesjonalna administracja publiczna. Jej kształt i mechanizm działania jest określany kolejno przez: przepisy prawa, radnych, a precyzyjniej przez organ wykonawczy samorządu. Ten ostatni wywiera największy wpływ na pracę urzędników, której ramy i zasady wyznacza regulamin organizacyjny urzędu, przyjmowany zarządzeniem jako akt prawa lokalnego.

Funkcjonowanie administracji samorządowej odbywa się w ramach sektora publicznego i w warunkach, które nadają jej specyficzny charakter [Długosz 2003, ss. 232–233, Hryniewicz 2004, ss. 30–31]. Znamiennej cechą jest obligatoryjność istnienia (z mocy ustawy) urzędu w każdej jednostce samorządowej. Zajmuje on monopolistyczną pozycję w samorządzie i przyjmuje różne nazwy (urząd gminy, miejski, miasta, starostwo, urząd marszałkowski). Mieszkaniec nie ma swobody wyboru urzędu, w którym może załatwić określoną sprawę publiczną. Brak konkurencji, niedochodowy charakter, trudności pomiaru celów oraz perspektywa stabilności powoduje, że administracja samorządowa odgrywa szczególną rolę w zaspokojeniu potrzeb ludności [Długosz 2002/2003, s. 31, Wiatrak 2006, ss. 28–29]. Tylko w ramach urzędu świadczone są pewne grupy usług administracyjnych, zaś w razie świadczenia usług o charakterze technicznym i społecznym istnieje możliwość ich realizacji przez własne jednostki organizacyjne lub podmioty sektora prywatnego i społecznego. Nie zwalnia to władz samorządowych z odpowiedzialności za dostarczenie odpowiedniej podaży usług publicznych. Do kompetencji administracji urzędu należy zatem nadzór merytoryczny nad świadczeniem usług publicznych.

Wielkość administracji samorządowej

Administracja samorządowa obejmuje pracowników urzędów marszałkowskich, starostw, urzędów miast i gmin, ale też jednostek i zakładów budżetowych utworzonych przez władze samorządu. Wielkość administracji samorządowej jest z reguły pochodną liczby mieszkańców wspólnoty oraz polityki kadrowej władz samorządu. Warto zwrócić uwagę, że podobne pod tym względem jednostki różnią się istotnie poziomem zatrudnienia w urzędzie. Tłumaczyć to należy strategią działania organu wykonawczego samorządu. Koszt utrzymania urzędu jest silnie skorelowany z wielkością jednostki samorządowej oraz liczbą organów władzy stanowiącej [Wojciechowski 2014, ss. 167–168].

W świetle danych statystycznych występuje proces wzrostu zatrudnienia w administracji samorządowej. Ogółem zatrudnienie wzrastało dość szybko do 2010 r., w kolejnym roku nieznacznie spadło, by ponownie rosnąć (tabela 1). Pod koniec 2011 r. w administracji pracowało blisko ćwierć miliona urzędników, rok później o 2,5% więcej osób, a w 2016 r. osiągnęło poziom przeszło 252 tys. pracowników.

Tabela 1. Przeciętne zatrudnienie w administracji samorządowej

Wyszczególnienie	2002	2006	2010	2011	2014	2015	2016
Urzędy gmin, z tego:	132 939	148 516	175 732	164 510	169 398	170 126	171 039
<i>miasta na prawach powiatu</i>	36 452	39 203	44 406	44 186	44 756	45 187	45 833
<i>pozostałe gminy</i>	96 487	109 313	131 326	120 324	124 642	124 939	125 206
Starostwa (powiaty)	40 386	46 653	56 932	58 177	56 071	56 292	56 578
Urzędy marszałkowskie i jednostki organizacyjne, z tego:	6 581	10 839	23 016	24 403	24 922	24 962	25 188
<i>urzędy marszałkowskie</i>	3 853	6 306	12 479	13 367	13 735	14 056	14 347
<i>pozostałe jednostki</i>	2 728	4 533	10 537	11 036	11 187	10 906	10 841
Ogółem administracja	179 906	206 008	255 680	247 090	250 391	251 380	252 805
Samorządowe Kolegia Odwoławcze (SKO)	757	832	996	996	973	964	969

Źródło: opracowano na podstawie danych GUS [2017].

Wzrost zatrudnienia w administracji jest konsekwencją nakładania na samorządy nowych zadań publicznych, rozszerzenia istniejących (np. gospodarka odpadami), jak też realizacją nowych funkcji w gospodarowaniu. Zmiany widoczne są w szczególności w urzędach marszałkowskich i w starostwach, gdzie przeciętne zatrudnienie wzrastało najszybciej. W grupie urzędników samorządowych dominuje zatrudnienie w urzędach gminnych. Duży przyrost zatrudnienia w urzędach marszałkowskich związany był z przejmowaniem nowych zadań i funkcji od administracji rządowej, głównie przy obsłudze środków unijnych.

Tabela 2. Przeciętne zatrudnienie w jednostkach samorządu terytorialnego (bez SKO)

Wyszczególnienie	2002	2006	2010	2011	2014	2015	2016
Ogółem w urzędach	176 421	200 643	244 147	235 058	238 231	240 474	241 964
Ogółem w służbach komunalnych, z tego:							
<i>miasta na prawach powiatu*</i>	364 520	392 030	444 060	441 860	447 560	451 870	458 430
<i>pozostałe gminy*</i>	482 435	546 565	656 630	601 620	623 210	624 695	626 030
<i>powiaty*</i>	80 772	93 306	113 864	116 354	112 142	112 584	113 156
<i>województwa</i>	6 581	10 839	23 016	24 403	24 922	24 962	25 188
Udział administracji w %	18,9	19,2	20,2	19,8	19,7	19,8	19,8

* Wielkość służb komunalnych oszacowano jako krotność liczby zatrudnienia w urzędzie samorządowym. Przyjęto krotność: w miastach na prawach powiatu – 10, w pozostałych gminach – 5, zaś w powiatach – 2. Relacje te wystąpiły w badaniu autora dotyczącego kosztu władzy samorządowej.

Źródło: opracowano na podstawie danych GUS [2017].

Tabela 2. obrazuje szacunkowy stan administracji samorządowej określanej jako służby komunalne. W krajach zachodnich są one nazywane *municipalities*. Obejmują one nie tylko kadry w urzędzie, ale również w jednostkach organizacyjnych samorządu. Z danych wyłania się interesujący obraz administracji samorządowej pod względem strukturalnym. Służby komunalne stanowią rosnącą i liczebnie relatywnie dużą grupę zatrudnienia (ok. 1,2 mln. osób). Dominują w nich pracownicy w grupie *pozostałe gminy* (ponad 50%), co jest zrozumiałe ze względu na ich przeważającą liczebność w systemie samorządu terytorialnego w Polsce. Istotny udział mają także *miasta na prawach powiatu*, skupiające

większość spółek komunalnych. Przeciętnie największym zatrudnieniem w tych służbach cechują się *miasta na prawach powiatu* (ok. 6 850), następnie *województwa* (1 560), *powiat* (360), a najmniejszym *pozostałe gminy* (260).

Poziom i relacje płacowe odzwierciedlają uznanie i konkurencyjność kadr na rynku pracy. Wynagrodzenia pracowników samorządowych stopniowo rosną (tabela 3), przy czym największe zmiany objęły wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w urzędach gmin. Najniższe wynagrodzenia otrzymują pracownicy starostw. Najwyższymi płacami legitymują się z kolei pracownicy w urzędach marszałkowskich i w urzędach miast na prawach powiatu. Płace w sektorze samorządowym znacznie różnią się od osiągniętych przez pozostałych pracowników administracji publicznej i gospodarki narodowej. Rekordzistą są pracownicy samorządowych kolegiów odwoławczych oraz naczelnych i centralnych organów administracji publicznej (zawody prawne i administracyjne).

Tabela 3. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (w zł)

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Urzędy gmin, w tym:	3 612	3 882	3 976	4 034	4 224	4 389	4 524
<i>Miasta na prawach powiatu</i>	4 388	4 392	4 546	4 452	4 647	4 927	5 047
Starostwa	3 246	3 391	3 466	3 593	3 848	3 939	4 065
Urzędy marszałkowskie	4 500	4 570	4 503	4 640	4 906	5 089	5 266
Przeciętne w samorządach	3 595	3 822	3 903	3 984	4 196	4 347	4 485

Źródło: opracowano na podstawie danych GUS [2017].

Wynagrodzenia w sferze samorządowej kształtują się na poziomie dość umiarkowanym, przekraczającym poziom płac w sektorze przedsiębiorstw. Płace samorządowe zbliżają się do wynagrodzeń pracowników w urzędach wojewódzkich (tabela 4). W urzędach samorządowych występuje duże zróżnicowanie płac, w których wąskie grupy osób zarabiają wielokrotnie więcej od innych, nieadekwatnie do ich zakresu odpowiedzialności i wymagań.

Tabela 4. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (w zł)

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Administracja państwowa, w tym:	4 596	4 696	4 752	4 854	4 965	5 091	5 430
<i>naczelne i centralne organy administracji</i>	<i>4 818</i>	<i>4 931</i>	<i>4 985</i>	<i>5 087</i>	<i>5 213</i>	<i>5 341</i>	<i>5 695</i>
<i>Urzędy wojewódzkie</i>	<i>3 701</i>	<i>3 836</i>	<i>3 900</i>	<i>4 041</i>	<i>4 057</i>	<i>4 239</i>	<i>4 453</i>
Administracja samorządowa	3 594	3 822	3 903	3 984	4 196	4 347	4 485
Samorządowe Kolegia Odwoławcze	6 090	6 157	6 166	6 228	6 354	6 580	6 922
Sektor prywatny	2 952	3 130	3 277	3 390	3 518	3 665	3 906
Sektor publiczny	3 758	3 979	4 073	4 249	4 366	4 483	4 611
Sfera budżetowa	3 503	3 700	3 851	3 998	4 108	4 209	4 740

Źródło: opracowano na podstawie danych GUS [2017].

Zatrudnienie w urzędach samorządowych (zwłaszcza w gminach) jest atrakcyjne z punktu widzenia oczekiwań rynku pracy, a przesądza o tym jego stabilność. W małych miejscowościach urząd i służby komunalne są znaczącymi pracodawcami i często jedynymi liczącymi się na rynku pracy. Polityka kadrowa i płacowa w urzędzie leży w gestii organu wykonawczego, który decyduje o wielkości i strukturze wynagrodzeń, stosując sformalizowany (bądź nie) określony system motywacyjny w polityce kadrowej [Czajka 2013, s. 75]. W wielu urzędach, wynagrodzenia dużej części pracowników nie ulegają zmianie od 2009 r. Niskie wynagrodzenia mogą wpływać na jakość kadr i tym samym na obniżenie jakości świadczonych usług. Jednakże wiele samorządów nie decyduje się na wzrost wynagrodzeń, gdyż ich po prostu na to nie stać. Nadto, wyższe wydatki bieżące spowodują wypracowanie mniejszej nadwyżki operacyjnej (mającej wpływ na wysokość zadłużania się i inwestowania w infrastrukturę komunalną).

Organizacja urzędów samorządowych jest różna w poszczególnych jednostkach terytorialnych. Budowa administracji i jej struktura powinna być dostosowana do zakresu i charakteru zadań własnych oraz prowadzonej polityki rozwoju. Organy komunalne mają dużą dowolność w określaniu struktury organizacyjnej urzędu. W małych gminach, urzędy są niewielkie pod względem zatrudnienia i liczby spraw do załatwienia, a zatem prostsze w budowie (struktura płaska), niż w dużych miastach i w województwach o silnie rozbudowanych strukturach administracyjnych. W części dużych miast, z urzędu wyłączono niektóre funkcje administracyjne (powiązane niekiedy z wykonawczymi) i powołano dla nich, nowe jednostki budżetowe – zarządy³. Ich kadry nie są zaliczane

³ W zakresie utrzymania i rozbudowy dróg, zasobów mieszkaniowych, zieleni oraz innych usług komunalnych.

do pracowników urzędu. Rozwiązanie takie zwiększa koszty funkcjonowania jednostki, gdyż instytucje te generują kolejne potrzeby finansowe z racji naturalnego rozrostu biurokratycznego.

Sprawne funkcjonowanie samorządu wyraża się poprzez skuteczne i terminowe działanie jego urzędu. Administracja samorządowa buduje zaufanie (m.in. do władz, głównie organu wykonawczego) zwłaszcza, gdy ma bezpośredni kontakt z interesantem⁴. O jakości urzędu decyduje obsługa administracyjna, która wymaga ciągłego podnoszenia wiedzy i kompetencji. W uproszczeniu można powiedzieć, że im mniej mieszkańców przypada na jednego urzędnika, tym występuje większa przyjazność i komfort obsługi administracyjnej. Sytuacja taka sprzyja nadto lepszemu świadczeniu usług poprzez działania m.in. prorozwojowe, wyposażenie techniczne i funkcje koncepcyjne, analityczne i kontrolne. Z drugiej strony, niższa wartość wskaźnika oznacza większe koszty działalności administracji (urzędu). Wskaźnik obliczony jako relacja liczby mieszkańców na jednego urzędnika można potraktować jako standard jakościowy obsługi administracyjnej urzędu.

Tabela 5. Liczba mieszkańców na jednego pracownika urzędu samorządowego

Poziom jednostek	2002	2006	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gminy, w tym:	288	257	220	235	232	227	227	207
<i>wiejskie</i>	275	247	199	222	224	219	215	207
<i>miejsko-wiejskie</i>	297	267	238	247	251	242	239	208
<i>miejskie</i>	291	258	224	236	152	158	157	207
Miasta na prawach powiatu	354	323	284	285	285	279	282	280
Powiaty	946	817	677	662	449	445	461	459
Województwa samorządowe	9 919	6 046	3 088	2 884	2 740	2 721	2 802	2 735

Źródło: opracowano na podstawie danych GUS [2017].

W obserwowanym czasie ma miejsce sukcesywna poprawa tego wskaźnika. Z danych wynika (tabela 5), że najlepsza sytuacja w obsłudze administracyjnej występuje

⁴ Do rozwiązania prostych, standardowych spraw niezbędne jest wykorzystanie technik ICT w celu jak największej dostępności do usług administracyjnych.

w gminach miejskich (bez miast na prawach powiatu) i w gminach wiejskich. Do grona tego dołączyły urzędy w gminach miejsko-wiejskich. Może to sugerować wysoki standard obsługi. Wskaźnik ten rośnie w miarę wzrostu wielkości samorządu. We wszystkich samorządach obserwuje się spadek liczby mieszkańców przypadających na 1 pracownika urzędu. Największy przyrost administracji widoczny jest pod tym względem w urzędach marszałkowskich, w których od 2002 r. wskaźnik ten zmalał ponad 3-krotnie.

Ramy systemu zarządzania zasobami ludzkimi w administracji samorządowej są regulowane ustawą o pracownikach samorządowych [Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458 ze zm.]. Przepisy te przyznają jednostkom samorządu terytorialnego częściowy zakres swobody w prowadzeniu polityki kadrowej, np. dotyczącej zatrudniania, awansu, podnoszenia kwalifikacji, jak i organizacji pracy. W urzędach są prowadzone różne polityki kadrowe, zgodne z decyzją organu wykonawczego. Urzędnikiem szczególnie pomocnym w tym obszarze dla organu wykonawczego jest sekretarz. Należy podkreślić, że obok skarbnika jest to stanowisko obligatoryjne (od 2009 r.) na każdym poziomie samorządu. Obserwacja praktyki dowodzi, że wielu sekretarzy zostało obarczonych zadaniami wykraczającymi poza sprawy organizacyjno-prawne i kadrowe. Zdaniem autora, status pracowników samorządowych został poprawnie określony⁵. Zastrzeżenia budzi uregulowanie zbyt wysokich rozpiętości płacowych w poszczególnych kategoriach zaszerogowań urzędników. Dla przykładu, wynagrodzenie głównego specjalisty może zawierać się w przedziale od 2,5 do ponad 5 tys. zł. Zwraca uwagę zbyt swoboda w ustalaniu wysokości wynagrodzenia (poprzez ich nadmierne różnicowanie) urzędników wykonujących ten sam zakres czynności [por. Pilarska 2012, s. 23]. Dysfunkcją w polityce kadrowej występującą w dużych urzędach samorządu jest nadmierne stosowanie praktyk zatrudniania pracowników w formule „pełniącego obowiązki” na długi okres, bez obligatoryjnych konkursów i wymagań kwalifikacyjnych. Taka praktyka jest niekorzystna dla dwóch stron: pracodawca zatrudnia bez przeprowadzenia konkursu, zaś pracownik pozostaje w sytuacji niestabilnej.

Zgodnie z wynikami kontroli NIK z 2013 r. [*Informacja o wynikach kontroli 2014*] ocena przestrzegania przepisów ustawy o pracownikach samorządowych przez wójtów, burmistrzów, prezydentów miasta, starostów i marszałków wypada pozytywnie, mimo stwierdzonych pewnych nieprawidłowości. Problemem pozostaje jednak przejrzystość zatrudniania w urzędach samorządowych. Niemal w połowie kontrolowanych urzędów nie dopełniono obowiązków związanych z przeprowadzaniem otwartych

⁵ Ustawa o pracownikach samorządowych wprowadziła możliwość zatrudniania w administracji samorządowej, doradców i asystentów.

i konkurencyjnych konkursów. W co trzecim urzędzie, problemem okazała się kwestia awansów wewnętrznych. Praktyka ta polega na awansowaniu pracowników ze stanowisk nieurzędniczych (pomocniczych i obsługi) na stanowiska *stricte* urzędnicze. Okazuje się, że niektóre urzędy stosunkowo chętnie zatrudniały swoich pracowników w ten sposób, bez kierowania ich na obowiązkową służbę przygotowawczą. Jest to omijanie ustawowej zasady wyłaniania urzędników w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Zdaniem autora, oprócz wymienionych przez NIK nieprawidłowości, ułomnością w naborze do administracji samorządowej jest brak uregulowań prawnych w zakresie procedury odwoławczej od decyzji komisji rekrutacyjnej.

Obok wielkości zatrudnienia o potencjale administracji samorządowej decyduje również jej jakość. Wyniki licznych badań wskazują, że kwalifikacje kadr samorządowych są przez interesantów oceniane na ogół pozytywnie – są w ich opinii odpowiednio przygotowani merytorycznie do załatwienia powierzonych im spraw. Dobrze oceniają również postawy urzędników, ich życzliwość i rzetelność wykonywania swoich obowiązków. Ponadto obserwuje się tendencję wzrostową pozytywnych ocen wyrażanych przez respondentów, choć w 2011 r. oceny te nieznacznie się pogorszyły [*Satysfakcja z usługi...* 2011, s. 42]. Podnoszenie kwalifikacji urzędników samorządowych miało miejsce w dużym stopniu przy wsparciu funduszy europejskich. Przykładowo w 2013 r. szkoleniami objęto blisko 42 tys. urzędników samorządowych (dane Ministerstwa Rozwoju Regionalnego). Mimo licznych inicjatyw i szkoleń, nadal występuje zapotrzebowanie na wiedzę w takich obszarach jak np. zarządzanie projektami, zarządzanie ryzykiem czy planowanie przestrzenne. Uwaga ta dotyczy w największym stopniu małych i średnich urzędów. Mniej niż połowa samorządów terytorialnych prowadzi badania potrzeb szkoleniowych pracowników i stosuje narzędzia oceny skuteczności i efektywności szkoleń [*Barometr rozwoju...* 2013, ss. 56–59]. Świadczy to o małej personalizacji szkoleń wśród pracowników samorządowych. Bez wątplenia łatwiej przeprowadzić szkolenia w dużych urzędach ze względu na to, że dysponują one większymi środkami finansowymi.

Nowe zadania publiczne nakładane na samorządy terytorialne, a także rosnące oczekiwania obywateli wymuszają na władzach samorządowych i administracji zmiany w kierunku świadczenia wyższej jakości usług publicznych. W administracji samorządowej zachodzą procesy modernizacyjne w celu poprawy sprawności jej działania. Na ogół obejmują one sferę procesów obsługi i ich jakości, rzadziej „wnętrza urzędu”. Fachowość zarządzania w urzędach samorządowych jest możliwa poprzez wdrożenie nowoczesnych metod i narzędzi zarządzania. W praktyce polskich urzędów samorządowych stosuje się m.in.: metody i narzędzia zarządzania jakością, strategiczną kartę wyników,

wspólną metodę samooceny CAF⁶, Program Rozwoju Instytucjonalnego, marketing terytorialny, monitoring, narzędzia zarządzania strategicznego, techniki planistyczne, outsourcing, benchmarking.

Badania poziomu rozwoju instytucjonalnego wskazują, że kształtuje się on różnie, jest większy w dużych i w średnich jednostkach samorządu, zaś najniższy w gminach wiejskich. W gminach zaobserwowano zależność, polegającą na wzroście poziomu rozwoju instytucjonalnego wraz ze wzrostem liczby mieszkańców [*Barometr rozwoju...* 2013, s. 12]. Wnioski z badania wskazują, że w latach 2009–2013 zmniejszyło się wykorzystanie w samorządach, narzędzi zarządzania strategicznego i finansowego. Z kolei zwiększyły się działania w zakresie zarządzania jakością i monitoringu. Najpopularniejszymi okazały się systemy zarządzania jakością ISO 9011 wdrożone w prawie 80% urzędów [*Raport z badania...* 2011, s. 47]. Komunikacja wewnętrzna w urzędach administracji w opinii samych urzędników, nie przebiega właściwie, co rzutuje na jakość pracy administracji. Przyczynia się to do wydłużania procesu decyzyjnego, a także występowania utrudnień w dostępie do informacji. Nowoczesne nośniki komunikowania się zwiększają jednak pracowitość i wymagają ciągłego śledzenia pracy urzędów. Nie pełnią one roli tradycyjnych narzędzi typu spotkanie i narady, dających czas na refleksję i pozyskanie pełniejszej informacji. Dalej najpopularniejszymi formami kontaktu z urzędem jest osobista wizyta i telefon.

W urzędach samorządowych stosowane są rozwiązania mające na celu przeciwdziałanie nieetycznym postawom pracowników urzędów. Najczęściej stosowane są kodeksy etyczne urzędnika, systemy przyjęć interesantów, zasady kontroli przyjmowania i załatwiania petycji, wniosków i skarg, regulaminów udzielania zamówień publicznych. Rzadko powołuje się osoby czy zespoły odpowiedzialne za kontrolę i koordynację działań antykorupcyjnych w urzędzie oraz doradztwo w sprawach etyki [*Barometr rozwoju...* 2013, ss. 56–59]. *Raport o korupcji* wskazuje administrację rządową i samorządową jako obszary najbardziej narażone na występowanie zachowań korupcyjnych. Spośród czynności realizowanych przez samorządy za najbardziej korupcjogenne są: wydawanie koncesji, licencji, decyzje o warunkach zagospodarowania przestrzennego, wymierzanie, odraczanie i umarzanie podatków od nieruchomości, system zamówień publicznych, gospodarowanie mieniem, procedury ustalania opłat adiacenckich [*Mapa Korupcji* 2010, s. 17]. Obszary te są miejscem bezpośredniego styku interesów sektora publicznego i sektora prywatnego. Remedium na to jest promowanie wartości etycznych i zarządzanie tzw. wyższymi celami rządzenia [Dębicki 2001, ss. 50–51].

⁶ Metodę tę zastosowano już w ok. 300 urzędach samorządowych. Projekt Systemowe wsparcie procesów zarządzania w jst przewiduje w ramach zadania 5 przegląd standardów zarządzania jakością w JST. Jednym z celów jest stworzenie systemu wsparcia i ewaluacji wdrażania systemu CAF.

Wnioski ogólne i postulaty zmian

Ogólną konkluzją z rozważań jest stwierdzenie o szczególnej pozycji administracji w procesach decyzyjnych podejmowanych w samorządzie terytorialnym. Z jednej strony, podkreśla się istotność eksperckiej wiedzy urzędników, z drugiej zaś ich niekompetencje prowadzącą do niesprawnego działania urzędu. Administracja samorządowa dysponuje przewagą informacyjną w stosunku do organu wykonawczego i organu stanowiącego, nie mówiąc już o społeczności lokalnej. Niwelowaniu asymetrii informacji sprzyjają media i obywatelskie zaangażowanie w sprawowanie kontroli społecznej nad władzami samorządu. Mechanizm kontroli społecznej w samorządzie jest najsłabszym ogniwem procesu zarządzania publicznego.

Na ogół pracownicy zatrudnieni w urzędach samorządowych legitymują się wysokimi kwalifikacjami merytorycznymi. Większość urzędników potrafi rozwiązywać sprawy publiczne, a korzystanie z usług jednostek zewnętrznych powinno być okazjonalne. Tymczasem w dużych samorządach administracja często wspiera się kosztownymi usługami specjalistów zewnętrznych (np. usługi prawne, audyty finansowe, analizy i opinie), mimo że w urzędzie zatrudnione są osoby posiadające kwalifikacje do wykonania tych zadań. W małych, mniej zamożnych jednostkach samorządowych opisana sytuacja praktycznie nie ma miejsca bądź występuje sporadycznie. Z obserwacji wynika, że spora część opracowań eksperckich jest niewykorzystywana i oznacza marnotrawstwo pieniędzy publicznych (np. ekspertyza czy prywatyzować spółkę komunalną i zaprzestanie działań w tym kierunku, opracowanie licznych dokumentów związanych z przedsięwzięciem budowy spalarni odpadów i zaniechanie tego projektu czy przygotowania do organizacji imprez sportowych i rezygnacja po przeprowadzonym referendum).

Znamiennym zwrotem w funkcjonowaniu administracji samorządowej jest przejście od nadmiernego formalizmu prawnego i traktowania mieszkańców sposób służebny. Przesłanie to zostało nazwane przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) *nową administracją publiczną* [Rexed 2004/2005, ss. 49–50]. Istotną cechą zmian w pracy administracji jest orientowanie się na wyniki charakteryzowane nie tylko poprzez miary ekonomiczne, ale również miary jakościowe [Rogała 2003, ss. 21–22]. Cechą charakterystyczną rozwoju administracji publicznej jest ewolucja od tradycyjnych funkcji porządkowo-regulacyjnych poprzez świadczenie usług do zarządzania sprawami publicznymi [Izdębski, Kulesza 1998, ss. 99–102]. Na rolę urzędników samorządowych należy patrzeć w kontekście przemian modeli sprawowania władzy i administracji publicznej. W praktyce liczne badania potwierdzają, że nie wykształciła się jedna formuła funkcjonowania administracji w warunkach gospodarki rynkowej. Dominuje model mieszany z tendencją do idei administracji neoweberowskiej [Kulesza, Sześciło 2013, ss. 125–128].

Wbrew rekomendacjom [Borczyk 2015, s. 146] nie ma potrzeby tworzenia w samorządzie terytorialnym tzw. korpusu służby samorządowej, na wzór korpusu służby cywilnej w administracji państwowej. Wiele przepisów dotyczących korpusu obowiązuje już pracowników samorządowych [Wojciechowski 2012, s. 54]. Z natury samorządu wynika samodzielność decydowania o sprawach publicznych w granicach prawnych. Stąd też ingerowanie w materię administracyjną byłoby przesadną regulacją, ograniczającą swobodę w określaniu kształtu administracji komunalnej. Żaden urzędnik nie powinien jednak ominąć służby przygotowawczej. Dotyczy to podejmujących po raz pierwszy pracę w administracji publicznej (np. przechodząc z sektora prywatnego lub ze sfery polityki).

W samorządzie terytorialnym nie występuje pełny rozdział czynnika politycznego i czynnika administracyjnego, ponieważ kierownikiem urzędu jest polityk⁷. Stąd administracja samorządowa nie jest w pełni apolityczna. Istnieje korelacja między jakością kadr urzędniczych a przywództwem politycznym [Kamiński 1999]. Neutralność polityczna może dotyczyć jedynie części pracowników urzędów. W związku z tym, należy określić w regulacji prawnej (ustawa o pracownikach samorządowych) stanowiska kierownicze w urzędzie, które mają charakter typowo polityczny i są wyłączone z procedury naboru (które wtedy stają się fikcyjne). Byłoby to rozwiązanie pośrednie między tzw. systemem łupów politycznych a całkowitą niezależnością urzędników od władzy politycznej. Powstaje zasadne pytanie, do jakiego szczebla w hierarchii urzędu powinna sięgnąć bezpośrednia władza organu wykonawczego⁸. Wydaje się, że polityczny charakter obok stanowisk zastępców organu wykonawczego w gminie, mają również kierownicy podstawowych komórek organizacyjnych urzędu. Związane jest to ściśle z procedurą naboru kadr samorządowych do urzędu. W praktyce spotykamy jednak sytuacje przeczące temu i wywołujące atmosferę podejrzliwości, nepotyzmu [Janowska 2007, ss. 86–87]. Jest to sposób na redukcję zjawiska upolitycznienia samorządu, a raczej jego odpartyjnięcia. Ustawowe określenie stanowisk wyłączonych z procedur potwierdzających kwalifikacje merytoryczne wydaje się być dobrym rozstrzygnięciem, nie budzącym większych wątpliwości. Tak było np. z doradcami, którzy nie pracowali na stanowiskach urzędniczych. Pracownicy na stanowiskach politycznych powinni być zatrudnieni tylko na czas określony (kadencji).

Krokiem w kierunku osłabienia wpływu czynnika politycznego w samorządzie jest zatrudnienie w urzędzie osób na podstawie powołania – również na czas kadencji. Poza wymogiem przejrzystości, argumentem jest ich kompetencja. Osoby te pracują głównie

⁷ W przypadku powiatów i samorządu województwa kierownikiem urzędu jest przewodniczący zarządu (starosta, marszałek), zaś w gminie – wójt, burmistrz, prezydent miasta.

⁸ W małych gminach wójt czy burmistrz decyduje o obsadzie prawie wszystkich stanowisk pracy w urzędzie.

na stanowiskach skarbnika, zastępców organu wykonawczego w gminie, a zatem działają na rzecz wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, których granice czasowe w samorządzie są oczywiste (dotychczas 4 lata, od 2018 – 5 lat). Zatrudnienie ich na czas nieokreślony może tworzyć okoliczności zakłócające proces świadczenia usług, a zapewnienie ciągłości oraz stabilności nie jest w tym przypadku argumentem merytorycznym. Każdy bowiem organ wykonawczy ma prawo doboru na kluczowych stanowiskach – osób zaufanych. Nie wyklucza to pozostawienia niektórych z nich, jeśli tak zechce nowy organ wykonawczy. W przeciwnym razie, dalsze zatrudnienie w urzędzie, aż do czasu prawnego rozwiązania – stwarza mało komfortowe warunki dla nowego kierownictwa oraz pociąga dodatkowe koszty finansowe, związane w wypłaceniem np. wysokich odpraw. Powinno to dotyczyć również pozycji sekretarza, który jest zatrudniany na podstawie umowy o pracę (a nie powołania jak kiedyś). Stanowisko sekretarza jest typowo polityczne, ponieważ często zastępuje on organ wykonawczy oraz wykonuje istotne funkcje zarządcze (poza obszarem polityki kadrowej i spraw prawno-organizacyjnych, zajmuje się też kontrolą zarządczą, audytem wewnętrznym, nadzorem właścicielskim).

Zmienność warunków i nowe potrzeby wymagają podnoszenia kwalifikacji pracowników samorządowych w zakresie zarządzania projektami, zarządzania ryzykiem, analiz ekonomicznych, planowania i realizacji projektów współpracy, planowania przestrzennego. Zaleca się tworzenie zespołów interdyscyplinarnych w urzędach (dużych), przełamujących silną hierarchiczność. Zespoły te powinny składać się ze specjalistów różnych dziedzin, dla systemowego i skutecznego rozwiązywania problemów samorządu (w tym ekspertów z poza urzędu). Uzasadnione jest przeprowadzanie analiz, diagnoz i audytów zarządzania urzędem samorządowym, ładu organizacyjnego, identyfikujących niesprawności w jego działaniu oraz popularyzacja wdrażania systemów zarządzania jakością. Uniwersalizm i liczne korzyści (prostota i taniość) metody CAF w urzędach, pozwalają rekomendować upowszechnianie jej w polskich samorządach. Szeroką popularyzację tej metody gwarantuje duże wsparcie merytoryczne, opracowane instrukcje, podręczniki oraz bazy dobrych praktyk, dostępne dla urzędników w każdej chwili.

Bibliografia

Barometr rozwoju instytucjonalnego jednostek samorządu terytorialnego (2013), Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa.

Borczyk W. (2015), *Propozycje zmian w ustawie o pracownikach samorządowych* [w:] P. Kopyciński (red.), *Sprawne państwo. Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.

Bugdol M. (2008), *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.

Cellary W. (2003), *Administracja wobec wyzwań gospodarki elektronicznej i globalnego społeczeństwa informacyjnego*, „Służba Cywilna”, nr 6, ss. 67–90.

Czajka Z. (2013), *Wpływ zarządzania zasobami ludzkimi na rozwój kapitału ludzkiego w samorządzie*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, nr 1, ss. 79–92.

Dębicki M. (2001), *Urząd i urzędnik XXI wieku: ekonomiczność, efektywność, sprawność, etyka* [w:] *Jakość w administracji*, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Łodzi, Łódź.

Długosz D. (2002/2003), *Zarządzanie jakością w administracji – europejskie wzorce, polskie doświadczenia*, „Służba Cywilna”, nr 5, ss. 29–56.

Długosz D. (2003), *Kadry w administracji publicznej* [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Dolewka Z. (2011), *Sprawną administracją publiczną* [w:] M. Dylewski (red.), *Gospodarka i sektor publiczny po kryzysie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań.

Drucker P.F. (2010), *Zarządzanie XXI wieku – wyzwania*, Wydawnictwo Klasyka biznesu, Warszawa.

GUS (2017), *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2017*, GUS [online], <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-rolnictwa-2017,6,11.html#archive>, dostęp: 07.02.2018.

Hryniewicz J.T. (2004), *Administracja samorządowa – misje, własność i kontekst organizacyjny*, „Samorząd Terytorialny”, nr 10, ss. 30–47.

Informacja o wynikach kontroli (2014), *Nabór pracowników na stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.

Izdebski H., Kulesza M. (1998), *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, wydanie I, Wydawnictwo Liber, Warszawa.

Janowska Z. (red.) (2007), *Dysfunkcje i patologie w sferze zarządzania zasobami ludzkimi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Kamiński A.Z. (1999), *Biurokracja w Polsce*, „Rzeczpospolita”, nr 68, s. 7.

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 2010 r., C 83/02).

Kulesza M., Sześciło D. (2013), *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Wolters Kluwer, Warszawa.

Łukasiewicz J. (2004), *Zarys nauki administracji*, LexisNexis, Warszawa.

Mapa Korupcji. Stan korupcji w Polsce na podstawie danych statystycznych przekazanych przez służby i organy państwowe za lata 2004–2009 (2010), Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa.

Mazur S. (2002), *Administracja i polityka*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie”, nr 610, ss. 5–17.

Mazur S. (2007), *Biurokracja jako dylemat*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 2, ss. 99–111.

Mazur S. (2011), *Władza dyskrecjonalna wysokich urzędników publicznych. Perspektywa nowego instytucjonalizmu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.

Nowak J.F. (2006), *Modernizacja lokalnej administracji publicznej a rozwój lokalny*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.

Pilarska A. (2012), *Duże różnice w zarobkach urzędników*, „Gazeta Samorządu i Administracji”, nr 3, ss. 19–28.

Raport z badania poziomu wiedzy o metodzie CAF wśród jednostek samorządu terytorialnego (2011), Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa.

Rexed K. (2004/2005), *Służba cywilna a modernizacja sposobem sprawowania władzy*, „Służba Cywilna”, nr 9, ss. 47–51.

Rogała P. (2003), *Audyty zrównoważonego rozwoju jako narzędzie wspomagające inicjowanie i funkcjonowanie partnerstw międzysektorowych*, „Finanse Komunalne”, nr 4, ss. 17–22.

Satysfakcja z obsługi i dostępu do informacji publicznej w urzędach Jednostek Samorządu Terytorialnego (2011), Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa.

Szreniawski J. (1996), *Wprowadzenie do nauki administracji*, Wydawnictwo Mopol, Lublin.

Swianiewicz P. (2000), *Kto rządzi gminą? Teorie lokalnej władzy politycznej*, „Samorząd Terytorialny”, nr 3, ss. 15–40.

Śniciekowski W. (1999), *Nowa jakość w administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny”, nr 11, ss. 3–21.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458 ze zm.).

Wiatrak A. P. (2006), *Zarządzanie w jednostkach sektora publicznego i jego uwarunkowania* [w:] K. Krukowski (red.), *Zarządzanie organizacjami publicznymi*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn.

Wojciechowski E. (2012), *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.

Wojciechowski M. (2014), *Koszt władzy w polskim samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.

Zofia Dolewka | zofia.dolewka@uni.lodz.pl

Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego

Nieprawidłowości w zarządzaniu zasobami ludzkimi w samorządzie na przykładzie urzędu miasta

Failures in Human Resources Management in Local Government on the Example of the City Office

Abstract: Taking into account the nature of work in public administration, including municipalities, and its secondary role in relation to the authorities it should be noted that the quality of the human factor determines the efficiency of the office work. Frequent conversations with officials and candidates show that more and more people not interested in the height of wages, but the attraction of labour and stabilization of the post. It seems that this amazing attitude that deserves deeper analysis. Undoubtedly, work in public administration, given stabilization, more attractive than in corporations, because the offices are not taken into account in the evaluation – the results of the work (difficulty in measuring effects). The purpose of this article is to attempt a general description of the selection process, evaluation and motivation of personnel in the municipal institutions on the example of a large office, city. The problem of the study focused on the comparison of the theoretical assumptions, legal and practice of ministry in local government structures.

Key words: local government, municipal office, administration, recruitment, evaluation, motivation, control

Wstęp

Podstawą funkcjonowania i rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce, obok majątku i finansów, jest administracja lokalna. W opracowaniu będzie mowa o administracji samorządowej *sensu stricto*, tj. wszystkich zatrudnionych w urzędach jednostek terytorialnych. Pracowników tych instytucji należy uznać za najważniejsze ogniwo w procesie realizacji

zadań publicznych, należących do domeny samorządu terytorialnego. Wiedza dotycząca procesów rekrutacji, okresowej oceny oraz motywowania urzędników w podsektorze samorządowym jest nadal skromna, ponieważ uwaga specjalistów skupiała i skupia się nadal na problematyce związanej z zarządzaniem i rozwojem lokalnym oraz regionalnym, jak też z finansami samorządowymi. Z tego punktu widzenia tematyka administracji samorządowej plasuje się na dalszym planie w zainteresowaniach badawczych.

Celem artykułu jest wyodrębnienie podstawowych nieprawidłowości w procesie gospodarowania czynnikiem ludzkim na przykładzie urzędu miejskiego. W opracowaniu przedstawiono własne badanie mające charakter analizy przypadku (*case study*). Wybór obiektu badawczego został podyktowany dwoma względami. Po pierwsze, wielkością urzędu, którego rozmiar (ok. 2 tys. osób) uzasadnia pełne badanie wszystkich etapów zarządzania zasobami ludzkimi¹. Po drugie, wielkość jednostki samorządowej (determinującej rozmiar urzędu) i jej charakter powodują, że lokalny rynek pracy jest szeroki, zróżnicowany i bogaty kulturowo. Wszystko to sprawia, że istnieje możliwość wyboru wysokiej klasy specjalistów z różnych dziedzin gospodarki samorządowej.

Z punktu widzenia ekonomicznego, zatrudnieni w urzędzie stanowią cenne zasoby gospodarcze użyte w procesie świadczenia usług publicznych dla dobra (interesu) mieszkańców danej wspólnoty. Przedmiotem zainteresowania są tradycyjne etapy procesu zarządzania zasobami ludzkimi, tj. nabór pracowników, ich ocena oraz motywowanie do osiągnięcia zamierzonych celów. Warto dodać, że dwa pierwsze wymienione etapy mają charakter obligatoryjny, wynikający z obowiązujących przepisów prawa, zaś ostatni, bez wątpienia istotny i zasadny, wiąże się z mechanizmem pobudzania do proefektywnościowych zachowań urzędników. W ostatnim przypadku duży wpływ wywiera organ wykonawczy jednostki samorządowej, czyli kierownik urzędu. Prowadzona analiza polega na refleksji krytycznej, pokazującej rozmiar sytuacji faktycznej i pożądanych rozwiązań organizacyjno-proceduralnych w urzędzie.

Zarządzanie zasobami ludzkimi

Administracja publiczna (w tym samorządowa) i sposób jej zarządzania uległy zmianie od lat 90. ubiegłego stulecia. Niewątpliwie czynnikami przyczyniającymi się do przeobrażeń administracji były zachodzące w kraju zmiany (m.in. transformacja polityczno-gospodarcza, procesy globalizacji, wejście Polski do UE, światowe trendy). Niska jakość wykonywanej pracy przez administrację skutkuje brakiem efektywności funkcjonowania

¹ Brak podania konkretnego urzędu jest podyktowany koniecznością zachowania informacji uznanych przez kierownictwo urzędu za poufne.

samorządu terytorialnego. Stąd konieczność wprowadzania sprawdzonych metod zarządzania zasobami ludzkimi. Pojęcie *zarządzanie zasobami ludzkimi* zaczęło pojawiać się w literaturze na początku lat 70. XX wieku i stopniowo wypierało wcześniej używane pojęcia, jak *zarządzanie personelem* czy *zarządzanie kadrami* [Golnau, Kalinowski, Litwin 2008, s. 11]. Zarządzanie zasobami ludzkimi definiowane jest jako sprecyzowana koncepcja zarządzania w sferze funkcji personalnej organizacji, w której zasoby ludzkie zauważane są jako składniki jej aktywów oraz źródło konkurencyjności [Armstrong 2011, s. 25]. Obejmuje ono zarówno zatrudnianie, rozwój i nagradzanie ludzi, jak i kształtowanie właściwych stosunków pomiędzy kadrą kierowniczą a jej pracownikami oraz współpracownikami. Tak więc zarządzanie zasobami ludzkimi jest niczym innym jak strategią i praktyką nabywania, wykorzystywania, doskonalenia pracowników, a także zatrzymywania ich umiejętności w przedsiębiorstwie [Adamiec, Kożuszniak 2000, s. 18].

Celami zasadniczymi zarządzania zasobami ludzkimi jest: pozyskiwanie oraz zatrzymywanie wykwalifikowanych, zaangażowanych i dobrze zmotywowanych pracowników; zapewnienie realizacji celów organizacji, podnoszenie oraz rozwijanie zarówno wrodzonych, jak i nabytych możliwości ludzi, tzn. ich potencjału, umiejętności znalezienia zatrudnienia poprzez zapewnienie możliwości udziału w szkoleniach oraz umożliwianie ciągłych szans rozwoju; zapewnienie wszystkim pracownikom równych szans; stworzenie warunków, które umożliwią utrzymywanie produktywnych, harmonijnych relacji pomiędzy kadrą kierowniczą a ich pracownikami, które sprzyjają rozwijaniu pracy zespołowej oraz poczucia wzajemnego zaufania; zapewnienie pracownikom godziwego, sprawiedliwego wynagrodzenia za pracę i ich osiągnięcia; utrzymanie oraz polepszanie umysłowej i fizycznej kondycji pracowników [Armstrong 2010, ss. 19–20]. Cele zarządzania zasobami ludzkimi wynikają głównie z potrzeb współczesnych organizacji, funkcjonujących w bardzo zmiennym i złożonym otoczeniu. W tych warunkach ważne jest, aby pracownik był starannie wykształcony, zaangażowany, samodzielny i otwarty na zmiany. Oczywiście wydaje się, że najlepiej nawet zorganizowana administracja nie będzie zdolna do działania, jeżeli stanowiska w niej nie zostaną obsadzone przez odpowiednio wykwalifikowane i umotywowane osoby [Izdebski, Kulesza 2004, s. 265].

Na zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji składają się: polityka personalna, reguły, metody, narzędzia zarządzania zasobami ludzkimi [Baron, Armstrong 2012, s. 22]. Do podstawowych komponentów zarządzania zasobami ludzkimi w jednostkach samorządowych zalicza się planowanie pracowników, ich rekrutację i selekcję oraz motywowanie i ocenianie [Szepelska 2015, s. 251]. Jakość administracji samorządowej jest determinowana poziomem wiedzy pracowników, ich postawą moralną, kulturą osobistą i kondycją intelektualną. Można zatem powiedzieć, że istotą zarządzania zasobami ludzkimi jest uznanie pracownika za jeden z najbardziej wartościowych elementów organizacji. Stąd

zarządzanie zasobami ludzkimi powinno być kluczowe dla funkcjonowania urzędu i realizowanych w nim zadań. Działania podejmowane w ramach zarządzania zasobami ludzkimi powinny stanowić logiczną i spójną całość. Dzięki temu można będzie uniknąć fragmentarycznych działań.

Zarządzanie zasobami ludzkimi ma charakter wielowymiarowy, na który składa się wymiar:

- procesowy – określający elementy procesu zarządzania zasobami ludzkimi;
- funkcjonalny – który jest realizowany co najmniej w czterech funkcjach zarządzania. Poszczególne jego funkcje (planowanie, organizowanie, motywowanie, kontrolowanie) przeplatają się wzajemnie i nakładają na działania podejmowane w ramach funkcji personalnej. Sposób wyodrębnienia i klasyfikacja tych wzajemnych zależności jest kwestią umowną;
- narzędziowy – dobór odpowiednich instrumentów do działań wykonywanych w obszarze polityki personalnej, controllingu personalnego oraz kosztów pracy [Bieńkiewicz 2006, s. 15].

Warto dodać, że przenoszenie wzorców biznesowych z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi do administracji publicznej może budzić szereg wątpliwości, które związane są ze specyfiką działalności tego sektora [Zieliński 2011, ss. 25–34]. Specyfika zarządzania zasobami ludzkimi w samorządzie terytorialnym charakteryzuje się tym, że pracownicy administracji działają w celu zaspokajania potrzeb społecznych. W przypadku urzędów samorządowych niezadowolony mieszkaniec (obywatel) nie może swobodnie wybrać innego dostawcy usługi. Stąd istotne jest, by w tych instytucjach zatrudniani byli specjaliści wykazujący odpowiednie postawy i zachowania w stosunku do interesantów urzędu. Według A. Noworola, posiadanie odpowiednich kompetencji przez pracowników administracji publicznej, efektywne rozwijanie i umiejętne wykorzystywanie pomaga w realizacji strategii organizacji [2007, s. 102]. Jak już wcześniej wspomniano, ogólna postawa pracownika urzędu samorządowego ma znaczenie dla sposobu jego funkcjonowania, ale także wizerunku oraz oceny władz lokalnych i regionalnych (przede wszystkim organu wykonawczego).

Na zarządzanie zasobami ludzkimi w jednostkach samorządu terytorialnego wpływa wiele czynników. Niewątpliwie największe znaczenie ma osoba samego menedżera – czyli kierownika urzędu², jego kompetencje oraz sposób zarządzania. Zatem zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji nie powinno być systemem funkcjonującym dla samego siebie, ale systemem usprawniającym profesjonalne funkcjonowanie administracji publicznej. Władze samorządowe, od których w największym

² W przypadku gminy – wójta, burmistrza, prezydenta miasta, zaś w przypadku powiatu i samorządu województwa – przewodniczącego zarządu, czyli odpowiednio starosta, marszałka.

stopniu zależy jakość zasobów ludzkich w urzędach i w podległych jednostkach, muszą być przekonane, że inwestując w obszar zarządzania kadrami, inwestują w rozwój jednostki samorządowej i w jakość świadczonych przez nią usług. Stopa zwrotu z tej inwestycji niewątpliwie będzie duża, ale dopiero po dłuższym czasie (być może dopiero po upływie kadencji). Instrumentami do zarządzania kadrami urzędu są: rekrutacja, ocena pracowników, systemy motywacyjne, szkolenia kadr.

Dysfunkcje w procedurze rekrutacji pracowników samorządowych

Bezpośrednie świadczenie usług obywatelom przez urzędników było i jest nieodzownie związane z każdym urzędem. Od ich umiejętności, wiedzy, postawy etycznej oraz jakości wykonywanej przez nich pracy zależy realizacja misji danego urzędu [Stawasz, Drzazga, Szydłowski 2011, s. 151]. Abstrahując od zastosowanych form promocji jednostki samorządowej, trzeba dobitnie podkreślić, że dużą moc sprawczą w budowaniu i utrzymaniu pozytywnego wizerunku jednostki mają oceny interesantów urzędu. Samorząd terytorialny (szczególnie gminny) ze względu na zakres nałożonych na niego zadań publicznych, świadczy usługi, które są szczególnie ważne dla mieszkańców. Stąd każdy pracownik urzędu powinien mieć świadomość, że nie tylko najwyższe kierownictwo urzędu (wójt, burmistrz, prezydent miasta, jego zastępcy, skarbnik, sekretarz), ale również pozostali urzędnicy uczestniczą w kształtowaniu pozytywnego obrazu. W oczach interesanta urzędu, kompetencja urzędnika ujawnia się przede wszystkim w sprawnym świadczeniu usług administracyjnych i znajduje odbicie w pozytywnej ocenie wystawionej przez tego interesanta [Dolewka 2011, ss.131–139]. Bezpośrednie uczestnictwo w kształtowaniu wizerunku urzędu przyjaznego interesantom i otwartego na nich, powinno sprawiać nie tylko satysfakcję, ale także być dodatkową rekompensatą za podejmowany wysiłek koncepcyjny i organizacyjny [por. Czajka 2012, s. 128].

Praca w urzędach miejskich postrzegana jest jako stabilna i przez to dla niektórych osób nawet bardziej atrakcyjna niż w sektorze prywatnym³. Pracownika administracji trudno jest z reguły zwolnić, ze względu na obowiązujące przepisy prawa pracy. Jednak z uwagi na oferowane zazwyczaj niższe wynagrodzenia niż w przedsiębiorstwach prywatnych, istnieje pogląd, że rynek pracy w sferze publicznej charakteryzuje się niską jakością kadr oraz niską elastycznością [Brol 2013, s. 49]. Biorąc pod uwagę, że jakość zasobów ludzkich wpływa na sprawne funkcjonowanie całej administracji samorządowej,

³ Atrakcyjność podsektora samorządowego jako pracodawcy wiąże się ściśle z bezpieczeństwem pracy (m.in. regularne wypłaty wynagrodzeń, nagród i bezpieczne emerytury, „dożywotnie” stanowiska).

ważną umiejętnością w naborze kadr samorządowych jest pozyskanie jak najlepszych osób do pracy. Podstawowym kryterium ich wyboru jest wykształcenie, ewentualnie posiadane uprawnienia, doświadczenie zawodowe (czyli kryteria kwalifikacyjne). Pozostałe kryteria jak np. określone umiejętności, czy pewne predyspozycje osobiste – cechy (np. zdolność do dalszego rozwoju, otwartość na zmiany, kultura osobista, empatia), traktowane są jako uzupełnienie. Pożądanym jest, aby w procesie rekrutacji (naboru) na wolne stanowisko urzędnicze brało udział jak najwięcej kandydatów (duża konkurencja), spośród których będzie możliwy najlepszy (efektywny) wybór. Według H. Sobockiej-Szczapy, efektywny nabór pracowników oznacza zatrudnianie odpowiedniej osoby na oferowanym stanowisku [2014, s. 111].

Rekrutacja stanowi jeden z podstawowych elementów zarządzania zasobami ludzkimi. Rekrutacją możemy nazwać pewnego rodzaju sposób komunikowania się z rynkiem pracy w celu pozyskania odpowiedniej grupy kandydatów na wolne (wakujące) stanowisko pracy [Pocztowski 1998, s. 74]. Ze względu na źródło naboru kandydatów do pracy, rekrutację możemy podzielić na zewnętrzną i wewnętrzną. Pierwsza oznacza poszukiwanie kandydata na wolne stanowisko pracy poza strukturą organizacyjną, zaś w drugim przypadku – poszukiwanie odpowiedniej, fachowej osoby do pracy wśród pracowników organizacji⁴.

Zagadnienie związane z zatrudnieniem w urzędzie m.in. miasta (gminy) jest częściowo uregulowane w Ustawie o pracownikach samorządowych⁵. Trzeba dodać, że regulacja ta nie wyczerpuje w całości kwestii statusu tej grupy administracji publicznej⁶. W świetle przepisów prawa, przeprowadzenie naboru musi przebiegać zgodnie z następującymi zasadami: jawności, konkurencyjności, otwartości i równości dostępu do stanowisk publicznych. Realizując poszczególne zasady, kierownik urzędu musi pamiętać, że nabór na wolne stanowisko urzędnicze (w tym kierownicze, samodzielne), jest otwarty i konkurencyjny [art. 11 ust. 1 Ustawy o pracownikach samorządowych]. W związku z tym, informacja o wolnych stanowiskach pracy musi być zamieszczona na stronie BIP (Biuletyn Informacji Publicznej)⁷.

W badanym urzędzie miasta taka sytuacja ma miejsce. Liczba ogłoszeń w danym roku kalendarzowym oscyluje w granicach 70–82 (tab. 1). Jest to zależne od potrzeb,

⁴ W urzędach samorządowych określane to jest jako przesunięcie (przeniesienie) pracownika na inne równorzędne stanowisko bądź awansowanie, tj. zmiana stanowiska z niższego na wyższe (np. z inspektora na głównego specjalistę, czy kierownika biura/oddziału). W obu przypadkach dzieje się to za zgodą pracownika.

⁵ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych [Dz. U. z 2014 r., poz. 1202].

⁶ Zastosowanie mają również odpowiednio przepisy Ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych [Dz. U. z 2013 r., poz. 269 ze zm.] oraz Ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy [Dz. U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.].

⁷ Precyzuje to Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej [Dz. U. z 2014 r., poz. 782 ze zm.].

które wynikają m.in. z odejścia urzędników na emeryturę, zwolnienia za porozumieniem stron, czy utworzenia dodatkowych etatów, np. w związku realizacją nowego zadania publicznego. Pozytywnym zjawiskiem jest poszukiwanie kandydatów na wolne etaty urzędnicze, legitymujących się wykształceniem średnim. Praca w urzędzie nie zawsze wymaga tak wysokich kwalifikacji zawodowych, ponieważ część stanowisk obejmuje czynności powtarzalne, rutynowe, obsługowe. Takie postępowanie prowadzi do obniżenia kosztów funkcjonowania administracji samorządowej. Ważnym elementem przy ocenie tego zagadnienia jest sytuacja na lokalnym rynku pracy. Badany urząd mieści się w mieście, w którym występowało relatywnie wysokie bezrobocie (ok. 12%) w analizowanym okresie. Dominująca część osób poszukujących pracy charakteryzuje się niskimi kwalifikacjami zawodowymi.

Tablica 1. Oferty pracy w urzędzie miasta na stanowiska urzędnicze

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015
Liczba naborów, w tym:	76	82	70	87
z wykształceniem średnim	5	4	28	37
na stanowiska kierownicze	15	5	7	7
nabór odwołany	0	1	0	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji administracyjnej.

Zasada otwartości w naborze polega na tym, że wszyscy zainteresowani mogą zgłosić swoją chęć przystąpienia do procedury związanej z naborem. Przy realizacji tej zasady ważny jest wymóg, jaki ustawodawca narzucił, aby zapewnić realną możliwość przygotowania przez potencjalnych kandydatów swojej oferty. Mowa o terminie składania dokumentów, który nie może być krótszy niż 10 dni od daty zamieszczenia ogłoszenia na stronie internetowej. Przepisy nie określają limitu osób, które mogą uczestniczyć w konkretnym naborze na wolne stanowisko urzędnicze. W praktyce oznacza to, że wszyscy zainteresowani mogą zgłosić swoją wolę uczestniczenia w procedurze naboru. W analizowanej jednostce zasady naboru na wolne stanowiska urzędnicze zostały określone w zarządzeniu prezydenta miasta w sprawie wprowadzenia procedury naboru kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze w urzędzie miasta oraz powołania komisji ds. naboru. W ostatnich trzech latach obowiązywały dwa zarządzenia, tj. zarządzenie prezydenta miasta z dnia 18 czerwca 2012 r., które utraciło moc 7 kwietnia 2014 r. i zaczęło obowiązywać nowe zarządzenie z dnia 7 kwietnia 2014 r. Z jego zapisów wynika, że w terminie do 10 dni od dnia upływu terminu składania dokumentów, dokonuje się oceny formalnej ofert kandydatów pod względem spełniania przez nich wymogów formalnych (I etap selekcji).

W przypadku spełnienia wymagań formalnych przez więcej niż 10 kandydatów przeprowadza się kolejny etap selekcji w formie testów kwalifikacyjnych. Pytania do testu (część specjalistyczna) przygotowuje komórka organizacyjna urzędu, która

zgłosiła potrzebę zatrudnienia i przygotowania procesu naboru. W każdym teście (w części ogólnej) znajdują się również pytania obejmujące zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego i procedur administracyjnych. Wyjątek stanowi nabór na wolne, kierownicze stanowiska urzędnicze, kiedy to przewodniczący komisji ds. naboru może wyrazić zgodę na nieprzeprowadzanie testów kwalifikacyjnych. Ostatnim etapem selekcji jest rozmowa kwalifikacyjna, której celem jest uzyskanie dodatkowych informacji o kandydacie, ocena jego predyspozycji do prawidłowego wykonywania zadań na stanowisku, stworzenie możliwości zaprezentowania przez kandydatów swoich umiejętności i wiedzy.

Teoretycznie, zasada konkurencyjności zakłada, że spośród dużej grupy uczestniczących w procedurze naboru wyłonieni zostaną najzdolniejsi, najlepiej przygotowani, którzy w największym stopniu będą odpowiadać stawianym wymaganiom ogólnym i szczegółowym. Nie mogą być brane pod uwagę takie okoliczności, jak: powiązania partyjne, rodzinne, biznesowe czy towarzyskie. Dla zachowania tej zasady organizator rekrutacji musi sporządzić protokół, obejmujący takie informacje, jak: liczba uczestników (z podaniem imienia i nazwiska kandydata), wykaz osób, które złożyły kompletną dokumentację, spełniając wszystkie wymogi ogólne, uzyskana punktacja poszczególnych kandydatów (w przypadku przeprowadzenia testu z wiedzy wymaganej na danym stanowisku), wskazanie wyniku naboru wraz z uzasadnieniem swojej decyzji. Protokół z naboru stanowi jawną informację publiczną.

Kandydaci, którzy nie zgadzają się z wynikiem przeprowadzonego naboru, nie mają prawa odwołania się od niego, a same możliwości kontroli przebiegu naboru przez osoby, które w nim uczestniczyły, ale nie zostały wybrane, są bardzo ograniczone. Przykładów, kiedy wyłoniono kandydata na stanowisko urzędnicze o niższych kwalifikacjach bądź z mniej bogatym doświadczeniem zawodowym, można przytaczać więcej. Dowodem na to może być np. nieokreślenie tzw. twardych kryteriów wyboru kandydata na określone kierownicze stanowisko urzędnicze, tj. brak sprecyzowania wymaganego wykształcenia – z podaniem nie tylko poziomu, ale również profilu, wymóg znajomości systemów i programów informatycznych. Sytuacja ta dotyczy ogłoszonego naboru m.in. na stanowisko dyrektora departamentu architektury i rozwoju, departamentu gospodarowania majątkiem, jak też dyrektora biura (komórka organizacyjna urzędu, która zajmuje się strategicznym – z punktu widzenia interesu miasta, przedsięwzięciem), kierownika oddziału ekonomicznego. Pracodawca podał tylko, iż osoba ubiegająca się o ten etat musi legitymować się wykształceniem wyższym magisterskim. Wynika z tego, że kierunek i profil wykształcenia zawodowego jest bez znaczenia.

Kolejna zasada – jawności, wiąże się głównie ze stworzeniem możliwości dotarcia do informacji o naborze, jego przebiegu wraz z zakończeniem (wynikiem). Przekazywanie ofert pracy przez urzędy samorządowe do urzędów pracy nie ma już miejsca. Sytuacja

taka występuje jedynie w przypadku robót publicznych. Obserwacja dowodzi, że procedura związana z rekrutacją jest rozbudowana i składa się z kilku etapów. Pierwszy zazwyczaj polega na weryfikacji złożonych przez kandydatów dokumentów. Drugi etap, często nazywany merytorycznym, stanowi sprawdzenie wiedzy z zakresu, który jest niezbędny do wykonywania pracy na określonym stanowisku urzędniczym. Najczęściej jest on przeprowadzany w formie testu. Kolejnym trzecim etapem jest weryfikacja umiejętności, czyli przykładowo obsługa komputera, znajomość języka obcego (w mowie) itp. Ostatni etap to rozmowa kwalifikacyjna komisji z poszczególnymi kandydatami.

W badanym urzędzie, funkcjonują dwa pierwsze etapy postępowania rekrutacyjnego, przy czym drugi, odbywa się poprzez rozmowę kwalifikacyjną (zamiast testu). Po wyłonieniu kandydata nie pojawia się żadna informacja na temat punktacji przyznanej poszczególnym kandydatom za kolejne etapy rekrutacji. W takim przypadku trudno stwierdzić, czy wybrana osoba była najlepsza z kandydatów. O nierzetelnej weryfikacji kandydatów potwierdzają kontrole Najwyższej Izby Kontroli [2014, s. 5]. W informacji o wyniku naboru kandydatów w części uzasadnienia, najczęściej zamieszcza się zdanie, że wyłoniony kandydat „spełniał w najwyższym stopniu wymagania określone w ogłoszeniu o naborze”.

Ponadto, z niejawnych informacji pozyskanych w urzędzie wynika, że niektórzy tzw. preferowani kandydaci otrzymują przed rozmową kwalifikacyjną pytania, które zostaną im zadane, a nawet w nielicznych przypadkach – odpowiedzi na te pytania. Bez wątpienia, takie działania nie wzmacniają zaufania do danej instytucji, jak też nie wpływają na zachowanie zasady jawności w procedurze naboru i powinny być napiętnowane. Trzeba dodać, że żadna zewnętrzna kontrola w tym zakresie nie będzie w stanie udowodnić, iż w procedurze naboru nie były przestrzegane zasady jawności, konkurencyjności czy równości dostępu do stanowisk publicznych. Wypacza to istotę tej procedury naboru, czyniąc ją fasadową i niesprawiedliwą. Wybrana osoba nie jest bowiem najlepszą spośród kandydatów i może stać się słabym ogniwem funkcjonowania danej komórki organizacyjnej urzędu. Obrazuje to szersze zjawisko przenikania do jednostek sektora publicznego osób o niskich kwalifikacjach i kompetencjach. Zagadnienie to opisuje szerzej A.P. Wiatrak [2006, ss. 24–26]. Płyńie z tego wniosek, że nabór na kierownicze stanowiska w administracji samorządowej średniego i najwyższego szczebla powinien mieć odrębne uregulowanie prawne. W przeciwnym razie omawiana procedura ma charakter fikcyjny i nieuczciwy wobec pozostałych kandydatów. Nadto, w ogłaszanych konkursach na wolne stanowisko urzędnicze powinny być zamieszczane informacje o potencjalnym wynagrodzeniu. Brakuje też procedury odwoławczej, związanej z przejrzystością i jawnością pracy komisji konkursowej.

Nieprawidłowości w procedurze okresowej oceny pracowników samorządowych

Ocenianie okresowe pracowników jest niezbędne dla prawidłowej oceny efektywności pracowników, a przez to skutecznego zarządzania zasobami ludzkimi w organizacji [Boachie-Mensah 2012, s. 73]. Oceny okresowe są obligatoryjnym narzędziem zarządzania zasobami ludzkimi w administracji samorządowej. Wyniki oceny powinny dostarczać niezbędnych informacji kierownictwu urzędu, m.in. o przydatności pracownika na zajmowanym stanowisku, a tym samym uzyskaniu informacji o wywiązywaniu się z nałożonych obowiązków służbowych, o przewidywanym awansowaniu itd. [Partyka-Pojęta 2004, s. 41]. Kryteria oceny stosowane w różnych służbach publicznych można podzielić na następujące grupy: związane z efektywnością i wynikami (poziom realizacji celów, jakość pracy); dotyczące zachowań (współpraca, gotowość do podejmowania odpowiedzialności, wiedza, chęć szkolenia); dotyczące zachowań kierowniczych (przywództwo, strategia, inicjatywa, stanowczość, umiejętność delegowania uprawnień, kierowanie); związane z kompetencjami technicznymi (wiedza specjalistyczna, kompetencje), dotyczące potencjału (możliwości związane ze szkoleniem, doskonaleniem i rozwojem) [Demmke 2004, ss. 126–127].

Pomimo że ten element systemu zarządzania kadrami w urzędach samorządowych funkcjonuje (zgodnie z ustawą oraz z rozporządzeniem) to w praktyce traktowany jest jako zbędny i niepotrzebnie zabierający czas, bowiem brak jest jakichkolwiek następstw tych ocen. Po przeprowadzeniu ocen nic się nie zmienia, stąd można odnieść wrażenie, że niczemu i nikomu one nie służą. Dotyczy to zarówno pracowników, którzy zasłużyli, aby w wyniku wysokiej oceny otrzymać np. podwyżkę lub awans, jak i tych, którzy zasłużyli na negatywną ocenę swojej pracy. Oczywiście ocenianie pracownika nie jest tylko instrumentem do ścieżki kariery (nagrody lub kary), lecz pełni jeszcze inne funkcje. W tym wszystkim istotne jest, by sam oceniający nie obniżał prestiżu tego procesu, nie czuł się zagrożony ze strony swojego podwładnego. Warto w tym miejscu dodać, iż takie sytuacje często mają miejsce, gdy stanowiska kierownicze obsadzone są ludźmi niekompetentnymi (żeby nie powiedzieć przypadkowymi), ale „z poparcia partyjnego”. Jest to typowy nepotyzm w urzędzie, tolerowany przez kierownictwo jednostki [por. Janowska 2007, ss. 87–93].

Kolejną ważną kwestią w okresowych ocenach jest rozmowa oceniającego z ocenianym. Jest ona bardzo często pomijana i skrócona do przedłożenia pracownikowi jedynie formularza do podpisu. Występują też sytuacje, w których kierownicy nie są w stanie ocenić pracy podwładnych. Ci pierwsi piszą banalne okrągłe zdania, z których nic nie wynika, nie potrafią odróżnić celów od zadań, a tych od środków, nie wyznaczają

pracownikom ilościowych i jakościowych celów do osiągnięcia. Do innych popełnianych błędów należy wybieranie nieadekwatnych kryteriów dla ocenianego stanowiska lub pilnowanie, aby podwładny nie uzyskał wyższej oceny niż sam oceniający (bezpośredni przełożony), który również podlega ocenie okresowej.

W badanym urzędzie, okresowa ocena pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, w tym na stanowiskach kierowniczych, odbywała i odbywa się na podstawie następujących zarządzeń, tj. zarządzenie nr 2532/VI/12 z dnia 2 lipca 2012 r. (zmienione zarządzeniem nr 4574/VI/13 z dnia 9 lipca 2013 r.), które utraciło moc z dniem 7 kwietnia 2014 r. oraz zarządzenie nr 6079/VI/14 z dnia 7 kwietnia 2014 r. W świetle postanowień wymienionych zarządzeń, oceny dokonywane były raz w roku, przez bezpośrednich przełożonych osób ocenianych. Generalnie ocena dotyczyła wywiązywania się przez urzędnika z opisu stanowiska pracy oraz obowiązków ustawowych. Była sporządzana na arkuszu, który obejmował samoocenę pracownika (oceniającego) oraz ocenę dokonaną przez przełożonego. Oceniający miał obowiązek przeprowadzić z osobą ocenianą rozmowę, podczas której przedstawił ocenę poziomu posiadanych przez podwładnego (oceniającego) kompetencji. Ocena poszczególnych kompetencji (zawartych w opisie stanowiska pracy) dokonywana jest według skali:

- znacznie poniżej oczekiwań (1 punkt) – co oznacza, że oceniany nie spełnia większości lub wszystkich oczekiwań stawianych w ramach danej kompetencji,
- poniżej oczekiwań (2 punkty) – spełnia większość oczekiwań stawianych w ramach danej kompetencji,
- na poziomie oczekiwań (3 punkty) – spełnia wszystkie stawiane oczekiwania,
- powyżej oczekiwań (4 punkty) – często przekracza stawiane oczekiwania,
- znacznie powyżej oczekiwań (5 punktów) – znacznie przekracza stawiane oczekiwania.

Końcowa okresowa ocena stanowiła średnią arytmetyczną ocen poziomu kompetencji. Mogła ona być pozytywna bądź negatywna. Pozytywna obejmowała skalę od 2,5 do 5 punktów, zaś negatywna poniżej 2,5 punktu.

Ocena dokonywana była systematycznie w formie papierowej. Zgodnie z wyraźnym przepisem Ustawy o pracownikach samorządowych (art. 34 ust. 1) ocenie nie podlegały osoby zatrudniane na podstawie wyboru oraz skarbnicy, zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), doradcy i asystenci. Oceniany miał prawo w ciągu 7 dni odwołać się do prezydenta miasta, jeśli nie zgadza się z uzyskaną oceną bezpośredniego przełożonego. Prezydent miasta mógł podjąć decyzję o zmianie lub anulowaniu oceny i polecić przeprowadzenie ponownej oceny. W przypadku uzyskania negatywnej oceny urzędnik zobowiązany był do poddania się kolejnej ocenie, która nie mogła być dokonana wcześniej niż po upływie trzech miesięcy, licząc od dnia poprzedniej oceny. Dopiero po uzyskaniu ponownej, negatywnej oceny przez pracownika urzędu, mogło to skutkować rozwiązaniem umowy o pracę, z zachowaniem okresów wypowiedzenia.

Z zebranych danych w opisywanym urzędzie wynika, iż zdecydowana większość pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych uzyskała ocenę w skali od 2,5 do 3,5 punktu, co oznacza, że oceniono ich na poziomie oczekiwań. Tylko nieliczni, w tym część na stanowiskach kierowniczych, ocenieni zostali na poziomie „powyżej oczekiwań” (skala punktacji: powyżej 3,5 do 4,5). Niestety nie udało się uzyskać informacji dotyczącej ewentualnej liczby urzędników, których oceniono „znacznie powyżej oczekiwań” (skala: powyżej 4,5 do 5 punktów). Tylko kilka osób z grupy ok. 2 tys. dostało pierwszą ocenę negatywną. Do tej pory wynik ocen okresowych nie wpłynął m.in. na system wynagradzania urzędników, ich ewentualnego awansu (przy wysokiej ocenie) czy rozwiązania umowy o pracę (w przypadku negatywnej oceny). Można stwierdzić, że kryteria oceny w analizowanym urzędzie nie należą do obiektywnych, a i sami oceniający bardzo często uzyskują ocenę pozytywną, ale tylko na poziomie oczekiwań.

Zasadniczym celem przeprowadzania w urzędzie ocen okresowych miało być zapewnienie efektywnego wykorzystania potencjału kadrowego, ułatwienie właściwego planowania rozwoju pracownika, podniesienie poziomu wykonywanej pracy oraz usprawnienie funkcjonowania systemu motywacyjnego. Gdyby cel ten choć w połowie został osiągnięty, to opinie i stosunek urzędników do tej procedury nie byłyby w większości negatywne (formułowane są zarzuty, że procedura oceny okresowej nic nie wnosi, nie daje pożądaných efektów, tylko angażuje urzędników w sensie czasowym). Opinie te wyrażali przede wszystkim pracownicy z dłuższym stażem pracy w urzędzie. Wypcyfikowane uchybienia znalazły też wyraz w informacjach Najwyższej Izby Kontroli, dotyczących kontroli realizacji przepisów ustawy o pracownikach samorządowych. Okazało się, że w 38% badanych urzędów samorządowych pracownicy nie byli poddawani obowiązkowej ocenie okresowej, a w połowie urzędów robiono to rzadko lub według nieodpowiednich kryteriów [Maciejczak 2013, s. 38]. Jak podkreśla Z. Janowska, ocena powinna być punktem wyjścia dla innych działań z obszaru realizacji funkcji personalnej, w tym określania potrzeb kadrowych, rozwoju czy wynagradzania pracowników [2010, s. 245]. Nieprawidłowości w tym zakresie obniżają efektywność oceny okresowej.

Nieprawidłowości w systemie motywowania pracowników samorządowych

W zarządzaniu zasobami ludzkimi istotnym czynnikiem jest kwestia motywowania pracowników. Poprawa efektywności w administracji samorządowej wiąże się ze sposobem zorganizowania odpowiedniego systemu motywacyjnego. Według Z. Ścibiorka [2004, s. 118], motywacja jest ściśle związana z energią, pobudzaniem do efektywnego działania. Celem motywacji jest osiągnięcie zgodnego z wolą kierownika jednostki (organizacji) zachowania

pracowników. Stąd potrzeba stosowania odpowiednio dobranych narzędzi, które stanowią system motywacyjny. Ważne jest stworzenie takiego systemu motywacyjnego, który zapewniłby nieustanne zaangażowanie pracowników na rzecz sukcesu jednostki (organizacji), zachęcałby do podwyższania kwalifikacji i dawał szczerą satysfakcję z pracy, a więc był efektywny [Kožuch 1999, s. 113].

System motywacyjny obejmuje układ bodźców, środków i warunków, które mogą zachęcać pracowników do angażowania się w pracę i w obowiązki służbowe, w sposób możliwie najkorzystniejszy dla organizacji, jak też dający satysfakcję osobistą. Zdaniem J. Penca [1998, s. 203], system powinien być tak skonstruowany, aby m.in. zachęcał do działań przedsięwziętych oraz kreatywnych. W administracji samorządowej na system motywacyjny najczęściej składają się tzw. środki zachęty, obejmujące bodźce materialne i niematerialne. W dużej mierze przeważają bodźce materialne, które oferują urzędnikowi korzyści ekonomiczne (wzrost wynagrodzenia zasadniczego, premie, nagrody, dodatki funkcyjne, bonusy, świadczenia socjalne itp.). Wynagrodzenia pracowników były i są uważane za ważny czynnik motywujący. Szczególnie wtedy, gdy od 2008 r. w wielu jednostkach samorządowych wynagrodzenia urzędników zostały „zamrożone”. Jednak nie dotyczyło to pracowników nowozatrudnionych, którzy zatrudnieni na podobnym stanowisku pracy (w sensie zakresu czynności) otrzymali znacznie wyższe wynagrodzenie niż pracownik o długim stażu w urzędzie. Bodźce niematerialne (awans, prestiż, możliwości samorozwoju, decydowania itp.) też mają zastosowanie, choć zdecydowanie rzadziej.

Polityka naboru, a przede wszystkim motywowania pracowników, pozostaje pod dużym wpływem kierownika urzędu (czyli wójta, burmistrza, prezydenta miasta) oraz jego zastępców. Obserwacja decyzji odnoszących się do ustalenia poziomu wynagrodzeń pracowników samorządowych, wskazuje na bardzo duże zróżnicowanie wewnątrz urzędu. Według danych GUS, przeciętne miesięczne wynagrodzenie w administracji samorządu terytorialnego wynosiło w badanym okresie 3 821 zł. Jednakże płace w danym urzędzie komunalnym były bardzo zróżnicowane. Przykładowo, w urzędzie m.st. Warszawy najniższe wynagrodzenie na stanowisku specjalisty jest równe 2 638 zł brutto, zaś maksymalna pensja na tym stanowisku jest dwa razy wyższa i wynosi 5 705 zł brutto. Z kolei, w bytomskim magistracie pensje na stanowisku specjalisty oscylują w przedziale od 1 870 zł brutto do 3 440 zł brutto. Informacje odnośnie wynagrodzeń specjalistów pochodzą z dwóch ankiet przeprowadzonych przez Serwis Samorządowy PAP w listopadzie i w grudniu 2012 r. Dane te należą do tzw. informacji wrażliwych, niechętnie udzielanych przez urzędników, powołujących się ewentualnie na tabele zaszerogowań poszczególnych stanowisk w urzędzie. Z kolei to źródło wskazuje na bardzo dużą rozpiętość przedziałową, która może wynosić nawet 4 tys. zł.

Jak wynika z badania Najwyższej Izby Kontroli [2013, ss. 40–41] staż pracy ma duże znaczenie dla wynagrodzeń pracowników samorządowych, ale nie oznacza to wcale, że

im jest on dłuższy, tym wyższe płace. We wszystkich urzędach samorządowych płace w przedziale stażu 21–30 lat oraz 31–40 są wyższe niż dochody pracowników ze stażem ponad 40-letnim. Wpływ czynnika politycznego w omawianym przypadku jest szczególnie wyraźny. Wniosek ten nie zaskakuje, ponieważ sytuacja taka występuje na ogół w dużych urzędach samorządowych, tj. w miastach, w których obowiązuje proporcjonalna ordynacja wyborcza, w przeciwieństwie do większościowej w pozostałych jednostkach gminnych. Wybory w takich miastach są mocno upartyjnione, a potencjalne stanowiska w urzędzie są swoistą ceną lub łupem politycznym [por. Wojciechowski 2012, ss. 51–54]. Zatrudnienie w urzędzie stanowi też atrakcyjne miejsce pracy, a wielkość urzędu powoduje mniejszą przejrzystość (tym samym większą anonimowość).

Reasumując, dobrze skonstruowany system motywujący powinien zapewniać urzędnikowi możliwość zaspokajania jego potrzeb, jednocześnie zachęcając go do angażowania się w realizację celów jednostki samorządowej. Pojęcie systemu motywacyjnego w wąskim znaczeniu rozumiane jest jako katalog nagród i kar, które można otrzymać za dobrą lub złą pracę. W tym znaczeniu niewłaściwy system motywacyjny lub jego całkowity brak to element demotywujący. Skuteczny system powinien spełniać pewne warunki, tj. być znany, jasny, czytelny i sprawiedliwy. Nadto, system nie może być fikcyjny, jak też założenia systemu nie mogą być wewnętrznie sprzeczne. Z obserwacji wynika, że urzędników najbardziej motywują czynniki ekonomiczne, takie jak: wzrost wynagrodzenia zasadniczego, nagrody pieniężne, awans stanowiskowy. Jednak kryteria awansowania w administracji publicznej są niejasne, co negatywnie wpływa na wewnętrzną motywację pracowników. Istotną rolę motywacyjną odgrywają również wartości wynikające z oceny wykonywanej pracy, jak np. pochwała lub wyraz uznania okazane przez przełożonego. Brak spójnego systemu motywacyjnego w administracji publicznej jest spowodowany w części niedoborem środków finansowych, a w części skromną wiedzą i umiejętnościami samych kierowników urzędu [Rakowska, Hysa 2013, s. 213].

Zakończenie

Z przeprowadzonej charakterystyki i analizy szczegółowej wyłania się pewien zarys polityki kadrowej przedstawionej w dużym urzędzie samorządowym. Można wyspecyfikować kilka istotnych elementów i cech tej polityki.

1. Warunki konkursów na wolne stanowiska urzędnicze (w tym szczególnie kierownicze), tj. określenie niezbędnych wymagań i wymagań dodatkowych są ustalane pod konkretne osoby, ubiegające się o pracę w urzędzie. Świadczą o tym m.in. nieodprecyzowanie kierunku i profilu wykształcenia na dane stanowisko, jak też stworzenie podstaw możliwości odstąpienia od przeprowadzenia testu kwalifikacyjnego,

w przypadku naboru na wolne stanowiska kierownicze. Trzeba podkreślić, iż dla zachowania zasady przejrzystości i wiarygodności tej procedury, jak też budowy zaufania do instytucji i władz publicznych, zawsze przed rozmową kwalifikacyjną powinien być przeprowadzony test z wiedzy ogólnej i merytorycznej kandydatów. Warunek ten wiąże się też z realizacją innych zasad, tj. otwartości, konkurencyjności i równości dostępu do stanowisk publicznych.

2. W ogłoszeniach o naborze na wolne stanowisko urzędnicze powinny być zamieszczane informacje na temat wysokości proponowanego wynagrodzenia zasadniczego, tak jak ma to miejsce w przypadku ogłoszeń o naborach do pracy w służbie cywilnej.

3. Ocena pracownika samorządowego pochłania dużo czasu, co dezorganizuje pracę urzędu. W art. 27 Ustawy o pracownikach samorządowych z 2008 r. zapisano, iż oceny dokonuje się nie rzadziej niż raz na dwa lata. W badanym urzędzie oceny dokonywane są co roku, czyli częściej niż określa to ustawa⁸. Powstaje zatem pytanie, jakie są przyczyny takiej nadaktywności, jeśli i tak w dużej mierze nie skutkuje to niczym? W praktyce częściej stosuje się bowiem kary dyscyplinarne (upomnienia, nagany) – w przypadku zaniedbań bądź naruszeń przepisów przez urzędników. Uwzględniając słabości i niedociągnięcia oraz w miarę zdobywania doświadczenia w tym obszarze można powiedzieć, że nadal trwa poszukiwanie idealnego systemu oceny pracownika administracji publicznej.

4. System motywacyjny w analizowanym urzędzie praktycznie nie istnieje w sensie formalnym. Brak w tym względzie proceduralnych uregulowań wewnętrznych. Pracownicy zatrudnieni na stanowiskach kierowniczych, a zwłaszcza osoby pełniące obowiązki kierownika lub dyrektora starają się postępować zgodnie z wolą prezydenta miasta (kierownika urzędu), bowiem chcą zajmować kierownicze stanowiska możliwie jak najdłużej.

5. Zamiast spójnego systemu motywacyjnego, w urzędzie mamy do czynienia raczej ze zbiorem luźnych, nieskojarzonych rozwiązań organizacyjnych i finansowych, z silnym wpływem czynnika pozaekonomicznego (politycznego). Podobne wnioski formułuje S. Mazur, akcentując, że wszystkie elementy procesu kadrowego wymagają zmian. Nadto, w dużych urzędach występuje zjawisko nazwane „syndromem uczzonej nieudolności”, polegające na opanowaniu standardowych czynności, które w sytuacjach zmiennych nie wystarczają dla działania elastycznego i kreatywnego [Mazur 2004, ss. 62–64].

Ostatni wniosek odnosi się do postrzegania samorządowych kadr urzędniczych, które realizują szereg usług publicznych na rzecz obywateli. Jakość kadry urzędniczej

⁸ Zdaniem autora nie jest to przypadek odosobniony.

koreluje ze wzrostem kosztów funkcjonowania administracji publicznej [Wojciechowski 2014, ss. 128–131]. Wyższe wydatki na administrację powinny przyczynić się do wyższej jakości i terminowości realizowanych zadań publicznych [Karliński, Płoskonka 2001, s. 44]. Z punktu widzenia odbiorcy (m.in. mieszkańca, przedsiębiorcy) jest to ważne, gdyż wpływa na standard życia w danej wspólnocie samorządowej. Właściwe zastosowanie instrumentów zarządzania zasobami ludzkimi w praktyce, dostosowane do specyfiki i rodzaju jednostki samorządowej, powinno przynieść oczekiwane rezultaty. W badanym urzędzie wystąpiło szereg błędów i ułomności w poszczególnych etapach procesu zarządzania zasobami ludzkimi.

Bibliografia

Adamiec M., Kożusznik B. (2000), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wydawnictwo AKA-DE, Kraków.

Armstrong M. (2010), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wydawnictwo Oficyna, Kraków.

Armstrong M. (2011), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, wydanie V rozszerzone, Wydawnictwo Oficyna, Warszawa.

Baron A., Armstrong M. (2012), *Zarządzanie kapitałem ludzkim: uzyskiwanie wartości dodanej dzięki ludziom*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

Bieniok H. (red.) (2006), *System zarządzania zasobami ludzkimi przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.

Boachie-Mensah F.O. (2012), *Employees Perception of Performance Appraisal System: A Case Study*, „International Journal of Business and Management”, vol 7, no 2.

Brol M. (2013), *Racjonalizacja działalności organizacji zbiurokratyzowanych*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, nr 1.

Czajka Z. (2012), *Zmiany w zarządzaniu zasobami ludzkimi w administracji samorządowej*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, nr 1.

Demmke Ch. (2004), *Służba cywilna w krajach europejskich: między tradycją a reformą*, Instytut Europejski w Łodzi, Łódź.

Dolewka Z. (2011), *Sprawną administracją publiczną* [w:] M. Dylewski (red.), *Gospodarka i sektor publiczny po kryzysie*, Studia Zarządzania i Finansów Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań.

Golnau W.M., Kalinowski M., Litwin J. (2008), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, CeDEWu.pl, Warszawa.

Informacja o wynikach kontroli (2014), *Nabór pracowników na stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.

Izdebski H., Kulesza M. (2004), *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa.

Janowska Z. (red.) (2007), *Dysfunkcje i patologie w sferze zarządzania zasobami ludzkimi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Janowska Z. (2010), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Karliński W., Płoskonka J. (2001), *Zatrudnienie w administracji publicznej – informacje obiegowe, rzeczywistość, oczekiwania*, „Samorząd Terytorialny”, nr 3.

Koźuch B. (red.) (1999), *Wstęp do teorii zarządzania*, Wydawnictwo Nauka – Edukacja, Warszawa.

Maciejczak R. (2013), *Praca w samorządzie to możliwość rozwoju zawodowego*, „Gazeta Samorządu i Administracji”, nr 18.

Mazur S. (2004), *Potencjał instytucjonalny terytorialnej administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie”, nr 667, Kraków.

Noworól A. (2007), *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

Partyka-Pojęta J. (2004), *Zarządzanie w organach administracji publicznej*, Wydawnictwo Mar-ka, Chorzów.

Penc J. (1998), *Motywowanie w zarządzaniu*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków.

Pocztowski A. (1998), *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Zarys problematyki i metod*, Wydawnictwo Antykwa, Kraków.

Rakowska A., Hysa B. (2013), *Bariery i uwarunkowania podejmowania decyzji kadry kierowniczej w urzędach administracji samorządowej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”, seria: Organizacja i Zarządzanie, z. 64.

Raport (2013), *Zapewnienie prawa do jednakowego wynagradzania kobiet i mężczyzn w sektorze publicznym*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.

Sobocka-Szczapa H. (2014), *Dobór pracowników – decyzja strategiczna firmy*, „Zeszyty Naukowe Organizacja i Zarządzanie”, nr 68, Politechnika Śląska.

Stawasz D., Drzazga D., Szydłowski C. (2011), *Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Ścibiorek Z. (2004), *Ludzie cenny kapitał w organizacji*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.

Szepelska A. (2015), *Aspekty zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach administracji samorządowej*, „Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego”, t. 29, Ostrołęka.

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r., poz. 782 ze zm.).

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1202 ze zm.).

Wiatrak A.P. (2006), *Zarządzanie w jednostkach sektora publicznego i jego uwarunkowania* [w:] K. Krukowski (red.), *Zarządzanie organizacjami publicznymi*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn.

Wojciechowski E. (2012), *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa.

Wojciechowski M. (2014), *Koszty władzy w polskim samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa.

Zieliński W. (2011), *Efektywność zarządzania zasobami ludzkimi w sektorze publicznym*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, nr 3–4.

Justyna Trippner-Hrabi | hrabi@uni.lodz.pl

Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno Socjologiczny, Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego

Zarządzanie różnorodnością na przykładzie Ministerstwa Transportu w Londynie

Diversity Management on the Example of the Transport Ministry in London

Abstract: In the face of changes in the economy, virtualization, internationalization, etc, organizations put emphasis on the development of human resources. More often, business decision-makers treat employees as non-financial equity. Employees, on the other hand, are aware of their rights in the organization and that they are the necessary resource of the subject. These observations do not refer only to entities from the business spheres. In the age of the abovementioned changes, the structure of workers is increasingly diverse in terms of torches, religions, preferences. Organizations are increasingly employing people with disabilities in their ranks. This is possible thanks to the current virtualization of work, the spatial adjustment of buildings to the needs of people with various disabilities, and the introduction and observance of anti-discriminatory procedures. The purpose of this article is to present various forms of employee programs at the Ministry of Transport in London.

Key words: public administration, diversity management, organization

Wstęp

W obliczu zmian gospodarczych, wirtualizacji, umiędzynarodowienia, etc. organizacje kładą między innymi nacisk na rozwój zasobów ludzkich. Coraz częściej decydenci podmiotów traktują pracowników jako niefinansowy kapitał jednostki. Zatrudnieni natomiast są świadomi swoich praw w organizacji oraz tego, że stanowią niezbędny zasób podmiotu. Obserwacje te nie dotyczą tylko jednostek ze sfer biznesowych. Przemiany w zarządzaniu zasobami ludzkimi można dostrzec również w administracji publicznej.

Usługi tych podmiotów są przecież kreowane przez ludzi i dla ludzi. Dla klientów wewnętrznych i zewnętrznych ważna jest nie tylko jakość realizowanych zadań czy czas ich wykonania lecz również warunki pracy, przestrzeganie praw zatrudnionych oraz możliwość rozwijania własnych umiejętności u pracodawcy.

W dobie wspomnianych wyżej przemian struktura pracowników staje się coraz bardziej zróżnicowana pod kątem pochodzenia, religii czy preferencji. Obecnie organizacje coraz częściej zatrudniają w swoich szeregach osoby niepełnosprawne. Jest to możliwe dzięki wszechobecnej wirtualizacji pracy, dostosowaniu przestrzennemu budynków do potrzeb osób z różnymi niepełnosprawnościami oraz wprowadzaniu i przestrzeganiu procedur antydyskryminacyjnych.

Celem, artykułu jest opisanie różnych form programów pracowniczych w Ministerstwie Transportu w Londynie. Na potrzeby publikacji postawiono hipotezę, która brzmi: z uwagi na wielokulturowy charakter zasobów ludzkich należy wprowadzić odpowiednie do sytuacji programy motywujące pracowników.

Wybór organizacji do przeprowadzenia badań był celowy. W Anglii w organizacjach publicznych w bardzo dużym zakresie wprowadzane są różne programy pracownicze. W całym kraju, a szczególnie w Londynie, występuje bardzo duża różnorodność zatrudnionych pod kątem: rasy, religii i pochodzenia. Zastosowaną metodą badawczą był wywiad ekspercki, przeprowadzony z decydentami Ministerstwa Transportu, a materiałem badawczym były także dokumenty wewnętrzne podmiotu. Artykuł został napisany przy wykorzystaniu metody jakościowej i techniki wtórnej analizy literatury przedmiotu.

Zarządzanie różnorodnością – wyzwanie dla organizacji

Zarządzanie różnorodnością (*diversity management*) należy określić jako element strategii, którego celem jest kreowanie, a następnie utrzymywanie przyjaznego (właściwego) dla zatrudnionych środowiska pracy poprzez szacunek, wrażliwość i akceptację dla ich odmienności determinowanych cechami demograficznymi, społecznymi i innymi [Konrad, Prasad, Pringle 2005, s. 88]. W strukturze organizacyjnej za wdrożenie strategii (programu) zarządzania różnorodnością odpowiada w pierwszym rzędzie dział zarządzania zasobami ludzkimi, po otrzymaniu założeń formalnych i wytycznych od decydentów danego podmiotu [Fazlagić 2014].

Literatura przedmiotu zwraca uwagę na fakt, że zarządzanie różnorodnością powinno służyć przede wszystkim budowaniu świadomości i zwiększaniu akceptacji różnic socjologicznych, które występują w organizacjach, zarówno obserwowalnych (płeć, wiek, rasa, pochodzenie etniczne, pełnosprawność), jak i nieobserwowalnych (poczucie przynależności do grup społecznych, postawa życiowa, wartości, styl życia) [Woźniakowski 2005, s. 289]. Graficzną interpretację potencjalnych źródeł różnorodności przedstawiono na rysunku nr 1.

Rysunek 1. Źródła różnorodności pracowniczej



Źródło: opracowane własne.

Rozważając powyższe definicje i traktując zarządzanie różnorodnością jako aspekt strategiczny, należy planować i wdrażać go według wcześniej przyjętych założeń. Organizacje, które nie tylko w teorii, ale przede wszystkim w praktyce chcą przestrzegać reguł różnorodności, powinny je aplikować już na etapie budowania wizji czy misji podmiotu [Mor Barak 2013, s.202].

Śledząc postulaty R. Lawthom, różnorodność zatrudnionych oraz stosowanie odpowiednich narzędzi zarządczych, winno mieć dla organizacji pozytywny wpływ. Wyrażać się to może w postaci poniższych korzyści (przekładających się pośrednio lub bezpośrednio na sytuację finansową podmiotu):

1. zminimalizowaniem kosztów związanych z fluktuacją pracowników,
2. zredukowaniem długoterminowych zwolnień zdrowotnych,
3. ugruntowaniem pozytywnego wizerunku organizacji w oczach nie tylko grup mniejszościowych będących jej klientami lub odbiorcami usług, ale całego społeczeństwa. W dobie wirtualizacji i braku barier komunikacyjnych zły lub dobry PR może dotrzeć daleko, poza granice geograficzne danej jednostki,
4. minimalizowaniem występowania sytuacji konfliktowych pomiędzy zatrudnionymi i innymi współpracownikami,
5. przekształceniem negatywnych relacji w innowacyjne i pozytywne efekty działań,

6. lepszą komunikacją wśród pracowników,
7. poprawą jakości i wolumenu sprzedaży produktów i usług,
8. zwiększoną aktywnością i zaangażowaniem pracowników w sprawy organizacji, jak i relacje międzyludzkie, co przekłada się bezpośrednio na ich wydajność,
9. stymulowaniem pracowników do kreatywnego i bardziej innowacyjnego myślenia,
10. osiąganiem większej puli potencjalnych, dobrych rozwiązań ze względu na efekt synergii i różnorodności postrzegania danego problemu [Lawthom 2003, s. 425],
11. stwarzaniem lepszych warunków do pracy zespołowej, która jest obecnie niezbędnym aspektem dla organizacji działającej zarówno w sferze biznesowej, jak i publicznej,
12. lepszą wydajnością zespołowego uczenia się,
13. minimalizowaniem barier dzielenia się wiedzą zarówno w grupie, jak i pomiędzy zespołami lub na linii grupa – organizacja,
14. skuteczniejszymi rezultatami w programach delegowania uprawnień i empowermentu.

Powyższa lista czynników, zdecydowanie wpływa na zwiększenie konkurencyjności organizacji na rynku, wskazując, że stawianie na różnorodność jest bardzo korzystne. Kierownicy powinni zatem zmienić styl zarządzania, który będzie polegał na tym, iż będą wykazywać w swoich działaniach indywidualne podejście do zatrudnionych. Winni nauczyć się rozpoznawania różnic zapewniających stabilność zatrudnienia, dużą wydajność, nie dyskryminując przy tym żadnego ze swoich pracowników. Wszelka dyskryminacja jest bowiem zaprzeczeniem właściwie rozumianej koncepcji zarządzania różnorodnością.

Programy pracownicze wspomagające rozwój zatrudnionych

Badana organizacja w dużym stopniu dba o kondycję nie tylko fizyczną, ale i psychiczną pracowników, zdając sobie sprawę, że czynnik, jakim jest stres, ma wpływ na choroby cywilizacyjne, w tym depresję. Obecnie zatrudnieni częściej pracują pod presją czasu, mają narzucone dość rygorystyczne terminy wykonania projektów oraz winni wykazywać się umiejętnością pracy wielozadaniowej. Jednakże pracodawca stara się podchodzić do zatrudnionych w sposób indywidualny, gdzie w razie konieczności (ale też i możliwości) będzie aplikować równe formy rozwiązań. Przykładem wyżej opisanego jest sytuacja pracownika, który ze względu na niemożność pracy pod presją deadline'ów został przeniesiony do mniej stresujących obowiązków. Proces ten nie był oczywiście bardzo szybki i jednoetapowy. Zatrudniony przedstawił na początku zaświadczenie o depresji oraz zalecenia lekarza co do trybu jego dalszej pracy. Następnie

pozyskano opinie od jego bezpośredniego przełożonego oraz innych zwierzchników, by wyeliminować np. symulowanie choroby z niechęci do wykonywania swoich obowiązków. Po zebraniu informacji zatrudniony otrzymał propozycję pracy na innym stanowisku – bez tak rygorystycznych terminów realizacji zadań, jednocześnie zachowując dotychczasową wysokość finansowego uposażenia oraz inne przywileje. W Ministerstwie Transportu działają także różne wewnętrzne grupy wsparcia (funkcjonują głównie online). Pracownik mógł skorzystać z porad osób, które zostały dotknięte podobnym problemem. Co ciekawe, wielu zatrudnionych bez obawy przyznawało się do depresji, schorzenia, które w polskich realiach mogłoby stać się przyczynkiem do dyskryminacji, wykluczenia z grupy pracowników czy wręcz (pod pretekstem innych powodów) zwolnienia danej osoby z pracy.

Ministerstwo Transportu stwarza możliwość zatrudnionym pracy w systemie zdalnym. Jak zauważono telepraca jest ważnym narzędziem motywacyjnym. Dzięki temu zatrudnieni nie tylko mogą pracować w bardziej przyjaznych warunkach lecz przede wszystkim oszczędzić czas, który codziennie przeznaczali na dojazdy (nawet do 4h dziennie). Z punktu widzenia firmy telepraca przynosi znaczące oszczędności dla organizacji. Zostało skalkulowane, że powierzchnia jednego biurka pracowniczego to koszt rządu 30 000 funtów rocznie, mnożąc tę liczbę przez tysiące zatrudnionych otrzymuje się znaczące oszczędności. Warunkiem takiej formy zatrudnienia jest oczywiście wyposażanie pracownika w odpowiedni sprzęt IT oraz oprogramowanie, jak również umiejętne planowanie wykonywanych obowiązków oraz wprowadzenie właściwego systemu kontroli. Na początku funkcjonowania tego programu, w pierwszym rządzie mogły skorzystać z niego osoby, których stan zdrowia pretendował do pracy w domu, osoby wychowujące małe dzieci, zatrudnieni mieszkający daleko etc. Teraz pracownicy, których obecność w siedzibie organizacji nie jest obligatoryjna, zachęceni są również do takiej formy pracy. Ministerstwo Transportu promując zdalny system pracy dba przede wszystkim o dobro pracowników oraz ma na uwadze przeciwdziałanie chorobie cywilizacyjnej jaką jest stres.

Każdy zatrudniony (czy to pracujący zdalnie czy tradycyjnie) ma prawo do konsultacji fizjoterapeutycznych, dzięki którym specjalista w odpowiedni sposób dostosuje miejsce pracy do potrzeb fizycznych pracownika. Nie chodzi tylko o zwykłe podwyższenie lub obniżenie krzesła przy biurku lecz o dostosowanie monitora, wysokości biurka, kąta jego nachylenie, oświetlenie, etc. Na prośbę telepracownika fizjoterapeuta może przyjść do jego domu i stworzyć mu odpowiednie miejsce pracy (w uzasadnionych sytuacjach pracodawca pokrywa koszty zakupu sprzętu biurowego).

Ministerstwo Transportu w znaczący sposób dba o kondycję psychiczną zatrudnionych. Dostępnym programem, który jest propagowany w szeregach pracowniczych jest mindfulness.

Popularna definicja mindfulness opisuje ten stan jako „(...) pewien rodzaj uwagi, która jest w pełni skierowana na dany moment czyli bieżącą chwilę” [Kabat-Zinn 2013, ss. 50–65]. Polega również na postrzeganiu zjawisk takimi jakie są, a nie takich jakie oczekuje się w przyszłości [Ray, Baker, Plowman 2011, ss. 188–203].

Ze względu na tempo pracy, nieustanne kontrole, krótkie terminy realizacji projektów, pracownicy często zamiast koncertować swoje siły i uwagę na zadaniach bieżących, wybierają w przyszłość nieustannie planując kolejne kroki działania. Dlatego program mindfulness wdrażany w praktyce w badanej organizacji ma za zadanie sprawić, by pracownicy byli obecni tu i teraz, co wpływa pozytywnie na generowanie przez nich satysfakcji i wartości dla podmiotu. W organizacji bardzo propagowane są przerwy lunchowe spędzane poza siedzibą podmiotu (zamiast jedzenia przy biurku przed ekranem monitorów), przestrzegane są również godziny pracy, by nie było nieuzasadnionych przypadków spędzania czasu po godzinnych wyznaczonych oraz jest możliwość skorzystania z zajęć typu joga w siedzibie organizacji.

Kolejnym programem, sprzyjającym rozwojowi pozytywnej więzi na linii pracodawca–organizacja jest *carrer break*, czyli możliwość przerwy w karierze. Pracodawca jest zobligowany umożliwić zatrudnionemu zaprzestania pracy na okres przez niego wybrany. W tym czasie oczywiście nie otrzymuje on ekwiwalentu pieniężnego, jednakże ma zagwarantowany powrót do organizacji, bez degradacji finansowej i na to samo stanowisko – chyba, że w czasie nieobecności danej osoby nastąpiła zmiana struktury organizacyjnej podmiotu. Jeszcze do niedawna (3, 4 lata wstecz) zatrudnieni mieli prawo do skorzystania z przerwy w karierze tylko raz w ciągu 10 lat, trwającej do maksymalnie roku oraz po minimalnie 3-letnim okresie zatrudnienia. Obecnie jedynie ten ostatni warunek utrzymał się niezmienny. Decydenci omawianej organizacji stwierdzą, że traktując zasoby ludzkie jako niefinansowy kapitał – najważniejszy w organizacji, nie mogą wprowadzać obu ograniczeń. Na początku działania programu można było dostrzec obawy czy pracownicy nie będą za bardzo wykorzystywali tych przywilejów i nie będą traktować organizacji macierzystej jako swojego rodzaju buforu i rozwiązania zastępczego w przypadku niepowodzeń zawodowych w innych podmiotach. Wątpliwości te jednak okazały się niesłuszne, ponieważ w większości wypadków zatrudnieni z chęcią wracali do badanej organizacji, wykazując duże zaangażowanie w pracę oraz wyrażali się pozytywnie o instytucji. Dzięki temu image organizacji jest *in plus*, co ma ogromne znaczenie w dobie rynku pracownika oraz gdy podmioty chcą zatrudniać w swoich szeregach specjalistów wybitnej klasy, dla których należy dobierać narzędzia motywacyjne z hierarchii potrzeb Masłowa usytuowanych na wyższych szczeblach.

Powszechnym jest również finansowanie programów mających na celu podniesienie kompetencji pracowniczych, np. kursów czy studiów. Z punktu widzenia organizacji powinny być one w miarę kompatybilne z profilem działalności podmiotu. Jednakże jeżeli pracownik udowodni, że dane szkolenie, pomimo rozbieżności tematycznej, wpłynie na

zwiększenie jego umiejętności ogólnych, może on również liczyć na partycypację finansową departamentu. Taka postawa pracodawcy ma na celu stworzenie korzystnej kultury organizacyjnej dla pracowników, której jednym z założeń jest dbanie o zatrudnionych pod kątem rozwoju ich wiedzy, jak i zadowolenia z wykonywanej pracy.

Programy przeciwdziałania dyskryminacji pracowniczej

W opisywanej organizacji od paru lat istnieje program „Green Light for Ethnic Minorities”, czyli Zielone Światło dla Mniejszości Etnicznych. Zatrudnieni wywodzący się z mniejszości narodowościowych i etnicznych mają dodatkową pomoc w postaci zajęć w ramach coachingu, mentoringu czy kursów, które mają im pomóc w awansowaniu w strukturze organizacyjnej. Ministerstwo Transportu neguje jakiegokolwiek przejawy dyskryminacji ze względu na pochodzenie. Nawet „dobrze jest widziane”, by w danym departamencie zatrudniona była odpowiednio liczebna grupa osób wywodząca się z mniejszości etnicznych (na poziomie 20%). Poza oczywistymi zaletami takiego programu, dochodzi również do paradoksów i dyskryminacji z innego punktu widzenia. Menadżerowie zatrudniając osoby na wolne stanowiska muszą brać pod uwagę założenia tego programu. W sytuacji, gdy na przykład do ostatniego etapu rekrutacji zakwalifikuje się dwóch pracowników wywodzących się z kraju macierzystego i jeden reprezentujący mniejszość narodową, zdarza się nagminnie, że ten ostatni otrzyma posadę, by decydenci nie zostali posądzeni o dyskryminację oraz by utrzymać statystykę w różnorodności zatrudnienia na odpowiednim poziomie.

Pracodawca zapewnia odpowiednie warunki zatrudnienia osobom niepełnosprawnym ruchowo, jak i niesłyszącym lub niewidzącym. Budynek jest w pełni dostosowany do wymogów takich grup. W przypadku ludzi niewidzących istnieje możliwość przychodzenia do pracy z psem przewodnikiem, który ma odpowiednie miejsce przy biurku. Osoby te mają w pełni dostosowane stanowisko pracy do swoich potrzeb, włączając w to sprzęt i oprogramowanie konieczne dla osób niedowidzących. Można by przypuszczać, że takie rozwiązania są kosztowne i nawet niepotrzebne, ponieważ na miejsce tych osób można zatrudnić pracowników sprawnych. Ministerstwo Transportu po pierwsze promując, jak wyżej opisano, inwestowanie w kapitał ludzki, nie umniejsza kompetencji jednostkom mniej sprawnym. Po drugie w obecnych czasach, bardzo ważna jest opinia społeczna o danym pracodawcy. Im zajmuje ona wyższą pozycję w świadomości ogółu, tym osoby o unikatowych kompetencjach chętniej będą w niej podejmowały zatrudnienie.

W badanej instytucji funkcjonują związki pracownicze, które mają szeroki wachlarz zadań. Wymienić tu należy Związki Zawodowe, Związki Wyznaniowe czy Związki Religijne. Pracownicy chętniej korzystają z ich pomocy niż zatrudnionych w dziale HR, ponieważ

panuje powszechna opinia, że ci drudzy są bezpośrednio powiązani z naczelnym kierownictwem. Istnieją obawy, że pewne informacje kanałami nieformalnymi mogą przedostać się do bezpośrednich przełożonych oraz że opinie pracowników HR nie zawsze będą obiektywne. Zadaniem związków jest pomoc oraz monitorowanie w przestrzeganiu praw pracowniczych i procedur antydyskryminacyjnych.

Czasami jednak dochodzi do sytuacji paradoksalnych. Przykład dotyczy jednego z działów w Ministerstwie Transportu, gdzie przełożonym był białoskóry Anglik, a jednym z pracowników czarnoskóra kobieta. Osoba ta chciała aplikować na wyższe stanowisko w innym departamencie. Procedury przyjęte w organizacji zakładają, że akceptację na takie działanie musi wyrazić bezpośredni przełożony – opisując dokonania pracownika oraz rekomendując go na dane stanowisko. Wspomniany wyżej Anglik nie chciał udzielić zgody na podjęcie procedur rekrutacyjnych uważając, że kwalifikacje kobiety, jej zaangażowanie i postawy nie spełniają wymaganych kryteriów i tym samym nie chciał swoim nazwiskiem potwierdzać umiejętności, których pracownica nie posiadała. Po paru miesiącach otrzymał on list z drugiego departamentu, że jego pracownica nie otrzymała stanowiska, na które aplikowana. Wyjaśnione w nim były przyczyny oraz załączony był list z rekomendacjami z jego własnoręcznym podpisem (pracownica sama napisała sobie rekomendacje i sfałszowała podpis przełożonego). Sprawa wydawała się oczywista, że pracownik, a nie przełożony poniesie konsekwencje za podrobienie dokumentu, skutkujące nawet zwolnieniem dyscyplinarnym. Kobieta zaślanając się Związkami Wyznaniowymi i Religijnymi, tłumaczyła, że była dyskryminowana, mobbingowana i dlatego chciała przeniesienia na inne stanowisko. Związki te niejako nie słuchały argumentów dwóch stron lecz tylko „jednostronnie” popierały zarzuty pracownicy. Oskarżenia te były podważane, a wręcz udowodniono, że jej menadżer nie stosował żadnych zachowań, o które był oskarżany. Konsekwencje jakie wyciągnięto wobec pracownika stanowiły tylko wpis nagany w aktach, który miał być usunięty po dwóch latach. Została ona również przeniesiona do innego departamentu, by jak uzasadniano, nie była narażona na spotkania ze swoim menadżerem co mogło wpłynąć na jej złe samopoczucie psychiczne. Analizując zaprezentowany przykład można zastanawiać się, jak daleko mogą być posunięte prawa pracownicze. Kto jest mniejszością narodową w pracy? Czy wachlarz kar zastosowany wobec przewinień jest adekwatny do ich wagi?

Ze względu na dużą różnorodność pracowników pod kątem zarówno pochodzenia, wiary i kultury wprowadzony został program „Dzień jednej wiary w miesiącu”. Jest to okazja, by zaznajomić się z historią, elementami wiary, ale również poznać nawyki żywieniowe czy charakterystyczne stroje narodowe osób legitymujących się różnych pochodzeniem. Spotkania takie organizowane są przez przedstawicieli danej religii i każdy z pracowników departamentu może w nich uczestniczyć. Taki event trwa cały dzień,

a przełożeni muszą zezwolić na uczestniczenie w nim swoim pracownikom. W dobie napiętej sytuacji politycznej i religijnej na świecie wydaje się, że taki program może przynieść organizacji dużo korzyści. Kładzie się nacisk, by poszczególni zatrudnieni współpracowali ze sobą w ramach projektów. Ta kooperacja winna być nie tylko wewnątrz danego departamentu, ale również międzywydziałowa. Istnieje tendencja, że pracownicy wolą współdziałać z dobrze sobie znanymi osobami lub innymi zatrudnionymi, którzy wywodzą się z tego samego lub podobnego kręgu kulturowego czy wyznaniowego. Obserwowana jest niechęć do zawierania nowych relacji biznesowych z nacjami reprezentującymi wzajemne postawy antagonistyczne. Jest to spowodowane zarówno uprzedzeniami, stereotypami i sytuacjami konfliktowymi w skali globalnej, ale przede wszystkim obawą przed nieznanym i zmianą rozwiązania już raz wypracowanego.

Jak już wspomniano osoby przynależne do mniejszości reprezentowane są przez różne związki. W ostatnim czasie zaobserwować można wzmożoną aktywność wyrażoną przede wszystkim monitorowaniem warunków prac członków grup LGBT (lesbijki, geje, biseksualiści, transseksualiści). W Departamencie Transportu mają oni swoich przedstawicieli, którzy reagują na każdy sygnał związany z dyskryminacją na tle seksualnym. Wszelkiego rodzaju uwagi i niepokoje można zgłaszać podczas comiesięcznych zebrań, drogą telefoniczną lub mailową, wiadomości takie mogą być anonimowe. Regułą, która została przejęta i zakorzeniła się w kulturze organizacyjnej podmiotu jest to, że nie powinno się za bardzo afiszować swojej odmienności, preferencji lub religii.

Analizując powyższe, można zastanowić się nad paroma kwestiami. Czy zespół w danej organizacji korzysta najwięcej wtedy, gdy jest wysoce zróżnicowany, czy wtedy, gdy jest bardziej homogeniczny i czy poszczególnych zatrudnionych przynależących do grupy winno się zachęcać do eksperymentowania, czy raczej do podporządkowania się?

Zakończenie

Przytoczone w artykule przykłady skłaniają do stwierdzenia, że polityka związana z zarządzaniem zasobami ludzkimi, w tym programami pracowniczymi w badanej organizacji, wykorzystuje cały wachlarz aspektów. Stanowią one niezbędną część pozafinansowych narzędzi w systemie motywacyjnym podmiotu. Tak szeroko przestrzegane prawa pracownicze powodują, że zatrudnieni mogą w pełni odczuwać ich podmiotowe traktowanie przez przełożonych. Takie postępowanie wywołuje szereg pozytywnych skutków dla pracodawcy i pracownicy. Ci pierwsi mogą liczyć na integrację zatrudnionych z organizacją w aspekcie zaangażowania w pracę i realizację celów osobistych, jak i zleconych oraz na to, że wzajemne relacje zostaną pogłębione. Drugi natomiast miejsce pracy i wykonywane zadania traktują jako szansę do rozwoju ścieżki kariery, dzięki czemu ich

zaangażowanie, automotywacja oraz samokontrola znacznie wzrasta. Utożsamiają się oni z wykonywanymi obowiązkami co skutkuje tym, iż stają się odpowiedzialni za finalny produkt czy usługę. Pracownicy dobrze zmotywowani nie obawiają się wyzwań, nowych zadań, w których upatrują raczej szansę do poniesienia kompetencji niż zagrożenie.

Pomimo powyższych postulatów, należy mieć jednak na uwadze, że nadmierna dywersyfikacja potrzeb zatrudnionych przyczynić się może do powstania chaosu i niemożności ich zaspokojenia. Warto zastanowić się czy postawa pracodawcy, wyrażona tworzeniem kultury organizacyjnej unifikującej zachowania zatrudnionych byłaby w niektórych przypadkach wskazana. W jakim stopniu przełożeni winni spełniać postulaty dotyczące zarządzania różnorodnością? Czy należy w tej sytuacji wprowadzić mierzniki ilościowe i/lub jakościowe?

Ze względu na fakt, że opisywana problematyka dotyczy czynnika ludzkiego, nie można zastosować uniwersalnych, powtarzalnych miar. Sytuacja w organizacji z punktu widzenia kapitału ludzkiego może mieć charakter dynamiczny i zmienny. Dlatego należy wykazywać dużą elastyczność w podejmowaniu decyzji i zaspokajaniu potrzeb zatrudnionych.

Bibliografia

Fazlagić J. (2014), *Zarządzanie różnorodnością a zarządzanie wiedzą*, „E-mentor” [online], nr 1(53), <http://www.e-mentor.edu.pl/artukul/index/numer/53/id/1078>, dostęp: 18.05.2017.

Kabat-Zinn J. (2013), *Full Catastrophe Living: Using the Wisdom of Your Body and Mind to Face Stress, Pain, and Illness*, Bantam Dell, Nowy Jork.

Konrad A.M., Prasad P., Pringle J. (2005), *Handbook of Workplace Diversity*, SAGE, Londyn.

Lawthom R. (2003), *Przeciw wszelkiej nierówności: zarządzanie różnorodnością* [w:] N. Chmiel (red.), *Psychologia pracy i organizacji*, GWP, Gdańsk.

MorBarak M.E. (2013), *Managing Diversity: Toward a Globally Inclusive Workplace*, SAGE, Londyn.

Ray J.L., Baker L.T., Plowman D.A. (2011), *Organizational mindfulness in business schools*, Academy of Management Learning and Education, Nowy Jork.

Woźniakowski A. (2005), *Doświadczenia firm amerykańskich w zarządzaniu różnorodnością* [w:] A. Pochtowski (red.), *Praca i zarządzanie kapitałem ludzkim w perspektywie europejskiej*, Oficyna Ekonomiczna, Warszawa.

Aldona Podgórnjak-Krzykacz | aldona_podgorniak@interia.pl

Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny

Uwarunkowania instytucjonalne współpracy międzygminnej w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej – znaczenie wielkości gminy

Institutional Conditions of Inter-municipal Cooperation in Selected Central and Eastern European Countries – Importance of the Municipality Size

Abstract: The article analyses the relationship between municipality size, legal regulations and its choice of instruments for inter-municipal cooperation. The analysis concentrates on two issues, namely the territorial fragmentation and territorial consolidation in selected Central and Eastern European countries and cooperation among local governments. The research results show the municipality size and the instruments used for inter-municipal cooperation to be not related to each other.

Key words: territorial fragmentation, inter-municipal cooperation, Central and Eastern Europe

Wprowadzenie

Współpraca gmin to interesujące i istotne zagadnienie związane z realizacją zadań publicznych na poziomie lokalnym. Podejmowana jest z wielu powodów, wśród których zasadnicze znaczenie ma potrzeba zaspokojenia zbiorowych potrzeb lokalnych w sytuacji braku lub ograniczonych możliwości realizacji zadania publicznego przez gminy. Współpraca stanowi zatem alternatywę zarówno dla samodzielnego świadczenia usług publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego w ramach własnych struktur organizacyjnych, jak i różnych form prywatyzacji tego procesu – kontraktowania usług publicznych podmiotom prywatnym czy organizacjom pozarządowym. Współpraca międzysamorządowa oznacza realizację gospodarki komunalnej w ramach podsektora samorządowego. Można w tym kontekście traktować ją jako mechanizm wyrównywania różnic pomiędzy

jednostkami samorządu terytorialnego pod względem dostępności zasobów (kapitału ludzkiego, wiedzy, infrastruktury technicznej i społecznej) oraz usług publicznych, a także osiągnięcia korzyści skali [Podgórnica-Krzykacz 2016, ss. 61–63]. Prowadzi ona także do konsolidacji funkcji przypisanych samorządom (będących przedmiotem współpracy), stanowiąc alternatywę dla konsolidacji terytorialnej [Ostrom, Tiebut, Warren 1961, s. 836]. Równie istotnymi motywami dla podejmowania takiej kooperacji są: poprawa jakości usług publicznych, chęć obniżenia kosztów ich świadczenia, potrzeba koordynacji działalności jednostek samorządu terytorialnego w obszarach funkcjonalnych, lepsza widoczność, zwiększona skuteczność np. w zabieganiu o fundusze europejskie [Swianiewicz, Gendźwiłł, Krukowska i in. 2016, ss. 18–23].

Ze względu na duże znaczenie przypisywane współpracy międzygminnej jest ona zjawiskiem występującym powszechnie w krajach UE. Analiza rozwiązań zagranicznych pozwala zidentyfikować różne formy prawno-organizacyjne, jak i systemy wsparcia rozwoju tego zjawiska. O intensywności i wyborze form prawno-organizacyjnych współpracy międzysamorządowej w poszczególnych krajach UE decydują uwarunkowania krajowe i lokalne, w szczególności [UNDP 2010, s. 5, Hulst, van Montfort, Haveri i in. 2009, s. 280]:

- zakres samodzielności gminy w danym państwie,
- stopień fragmentacji terytorialnej,
- krajowy kontekst instytucjonalny (formalna struktura administracyjna, kultura administracyjna i ustawodawstwo oraz zachęty do podejmowania współpracy),
- czynniki środowiskowe (społeczno-ekonomiczne, demograficzne, polityczne, technologiczne), jak i lokalne preferencje.

Wielu badaczy zwraca szczególną uwagę na czynniki determinujące współpracę międzygminną związane z organizacją samorządu terytorialnego (strukturę samorządu terytorialnego, zarządzanie i czynniki przestrzenne) [Bel, Fageda, Warner 2010, Zafra-Gómez, Prior, Díaz i in. 2013, Hefetz, Warner 2012, Tavares, Camões 2007]. Dotyczy to zwłaszcza badań nad współpracą międzygminną w Stanach Zjednoczonych [Bel, Warner 2015], z kolei w badaniach europejskich uwaga skoncentrowana jest na czynnikach kosztowych.

W artykule analizie poddane zostały dwa zjawiska: stopień fragmentacji terytorialnej oraz rozwiązania instytucjonalne dotyczące współpracy międzygminnej. Jego celem jest identyfikacja wpływu wielkości gminy na rozwiązania instytucjonalne współdziałania międzygminnego w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Jednym z istotnych czynników decydujących o współpracy międzysamorządowej jest organizacja terytorialna kraju i wynikająca z niej liczba mieszkańców poszczególnych gmin. W artykule przyjęto hipotezę, że im większa fragmentacja terytorialna oraz udział bardzo małych i małych gmin pod względem liczby mieszkańców w ogólnej ich liczbie w danym kraju, tym bardziej rozwinięte jest krajowe ustawodawstwo regulujące formy

współpracy, a także system zachęt do jej podejmowania. W artykule analizie poddano dane statystyczne dotyczące przeciętnej wielkości gmin oraz ich mediany, a także regulacje prawne dotyczące form i zachęt współpracy międzygminnej w wybranych krajach.

Tło teoretyczne

Struktura organizacyjna i sposoby zarządzania w samorządzie terytorialnym determinują skuteczność świadczenia usług publicznych przez gminy. Im bardziej są rozdrobnione, tym większym wyzwaniem jest zapewnienie usług. Jak wskazują liczne badania, organizacja samorządu terytorialnego, a także sposoby jego zarządzania są także determinantami współpracy międzygminnej. Przeglądu tych badań i zestawienia czynników organizacyjnych sprzyjających współpracy międzygminnej dokonali Bel i Warner [2016, ss. 91–115] (tabela 1).

Tabela 1. Czynniki organizacyjne sprzyjające współpracy międzygminnej

Autor	Czynnik
Hefetz, Warner 2012	przychylność instytucji politycznych i struktur sieci politycznych w regionie dla współpracy międzygminnej, decydująca o sprzyjającym klimacie dla jej rozwoju
Thurmaier, Wood 2004, Wood 2006, Bel, Fageda, Mur 2013	struktury współzarządzania regionalnego jako platformy inicjujące współpracę i budowę powiązań w sieci
Feiock 2007	spójność interesów, potrzeb i zasobów pomiędzy gminami oraz spójność instytucjonalna zasad i wymagań dotyczących usług budżetowych
Brown, Potoski 2003, Hefetz, Warner, Vigoda-Gadot 2015	dłuższe kadencje i bardziej profesjonalne zarządzanie
Joassart-Marcelli, Musso 2005, Hefetz, Warner, Vigoda-Gadot 2012, Hefetz, Warner, Vigoda-Gadot 2015	możliwość koordynacji procesów w regionie, poprawa skuteczności świadczenia usług publicznych, mniejsze ryzyko kontraktowania
Warner, Hefetz 2002, Joassart-Marcelli, Musso 2005, Hefetz, Warner, Vigoda-Gadot 2012	oferowanie najbardziej atrakcyjnego rynku współpracy przez obszary metropolitalne
Warner, Hefetz 2003, Warner 2006, Mohr, Deller, Halstead 2010	brak alternatywnych rozwiązań na rynku w przypadku gmin wiejskich
Bel, Fageda, Mur 2013; 2014	możliwość zdobycia pozycji rynkowej dzięki współpracy gmin wiejskich
Feiock 2007; 2013	teoria instytucjonalnych działań zbiorowych (institutional collective action) – zaufanie, wzajemność i zbiorowe korzyści w regionie metropolitalnym

Źródło: Bel, Warner [2016, ss. 91–115].

Autorzy ci uwzględnili w swoich analizach czynniki wyjaśniające współpracę międzygminną, a także zagadnienie ekonomii skali. Przegląd dotychczasowych badań wykazał, że wielkość gminy mierzona liczbą mieszkańców jest najczęściej stosowaną zmienną w badaniach empirycznych wyjaśniających czynniki współpracy samorządowej. Analiza regresji wyników tych badań pozwoliła sformułować wniosek, że istnieje kilka częściowych dowodów na to, że częstotliwość współpracy zmniejsza się wraz ze wzrostem populacji, zgodnie z oczekiwaniami teoretycznych poglądów na temat korzyści skali [Bel, Warner 2016, ss. 91–115]. Badania Levin i Tadelis [2010], Hefetza, Warnera i Vigoda-Gadota [2012] oraz Bela, Fageda i Mura [2014] uzasadniają tę zależność tym, że większe gminy korzystają z zasobów i możliwości własnych gospodarek. Polskie badania na temat wpływu wielkości gminy na zaangażowanie we współpracę między samorządową nie potwierdzają powyższej zależności. Badania przeprowadzone przez E. Wojciechowskiego, A. Podgórnika-Krzykacz, M. Kalisiak-Mędelską i J. Chądzyńskiego [2014] wskazują, że wraz ze wzrostem wielkości gmin rośnie także częstotliwość ich zaangażowania w przewidziane prawem formy współpracy międzysamorządowej [Wojciechowski, Podgórnika-Krzykacz, Kalisiak-Mędelska i in. 2014]. Podobne wnioski dała analiza wydatków i dochodów z tytułu porozumień w polskich gminach w 2014 r. przeprowadzona przez P. Swianiewicza, A. Gendźwiłł, J. Krukowską, M. Lackowską i A. Picej [2016]. Występowanie dochodów i wydatków z tytułu porozumień międzygminnych jest częstsze w większych gminach. Najslabiej rozpowszechniona jest ta forma współdziałania w gminach najmniejszych poniżej 5 tys. mieszkańców [Swianiewicz, Gendźwiłł, Krukowska i in. 2016, s. 72].

Uwarunkowania instytucjonalne współpracy międzygminnej w krajach europejskich

Współpraca międzygminna może mieć charakter formalny, jak i nieformalny. W tym drugim przypadku przebiega ona bez podstaw prawnych. Tego typu kooperacja powszechnie występuje w Holandii, Hiszpanii, Szwecji, Słowenii, Szwajcarii, Belgii, Austrii, Czechach i Luxemburgu. Z kolei na Słowacji, w Portugalii, we Włoszech, Finlandii i na Węgrzech współpraca ma wyłącznie charakter formalny i jest regulowana przepisami prawa [Council of Europe 2007, s. 12]. Biorąc pod uwagę kontekst legislacyjny możliwe są następujące rozwiązania [Caperchione, Zuffada 2003, s. 1]:

- przepisy prawa nie odnoszą się do kwestii współpracy międzysamorządowej – nie ma to miejsca w krajach UE;
- ustawa o samorządzie terytorialnym umożliwia prowadzenie współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego, wprowadza specyficzne formy współpracy

w prawie publicznym oraz określa zasady ich działania lub wprowadza standardowe formy, gdzie zastosowanie może mieć prawo prywatne (np. stowarzyszenia, spółki);

- ustawa o samorządzie terytorialnym przewiduje współpracę międzysamorządową i dodatkowe przepisy regulujące szczegółowo tworzenie i funkcjonowanie tej współpracy, co niekoniecznie wyklucza stosowanie prawa prywatnego.

W krajach UE przepisy prawa przewidują różne formy prawno-organizacyjne prowadzenia współpracy oparte o prawo prywatne (stowarzyszenia (NGO) i spółki handlowe) oraz prawo publiczne (dedykowane współpracy gminnej podmioty publiczne, a także umowy administracyjne). Instytucjonalny model współpracy w poszczególnych krajach dopuszcza zwykle różne rozwiązania, ale w niektórych mogą dominować podmioty prawa publicznego lub prywatnego (tabela 2).

Tabela 2. Podmioty prawa publicznego i prywatnego współpracy międzysamorządowej w wybranych krajach UE

Dominujący typ podmiotu współpracy międzysamorządowej	Kraj
Podmioty prawa publicznego	Francja, Portugalia, Hiszpania, Luxemburg, Belgia, Łotwa
Podmioty prawa publicznego i prywatnego	Włochy, Holandia, Szwecja, Niemcy, Austria, Finlandia, Cypr, Czechy, Polska, Rumunia, Dania
Podmioty prawa prywatnego	Słowacja, Bułgaria, Litwa, Malta, Węgry, Wielka Brytania

Źródło: Council of Europe [2007, s. 12, 1998a, 1998b, 1998c, 1998d, 1999a, 1999b, 1999c, 1999d, 2000a, 2000b, 2000c, 2000d, 2002].

Samorzady w krajach europejskich stosują trzy zasadnicze formy współdziałania: porozumienia, odrębne jednostki organizacyjne powoływane w oparciu o prawo publiczne i prywatne oraz fora współpracy (tabela 3). W niektórych krajach europejskich (np. w Hiszpanii, we Włoszech) dominują formy organizacyjne, w innych porozumienia (np. w Finlandii). Te ostatnie nie występują we Francji, Hiszpanii i Anglii. Różnice te wynikają ze stopnia skomplikowania procedur dotyczących powoływania organizacji współpracy międzysamorządowych, zachęt finansowych stosowanych w poszczególnych państwach, jak i kultury administracyjnej [Hulst, van Manfort 2011, ss. 135–136]. Szczególnym przypadkiem jest Anglia, gdzie główną formą współpracy są fora. Z kolei nie znajdują one zastosowania w Belgii, Francji czy Hiszpanii. Fora współpracy wykorzystywane są głównie do podejmowania działań planistycznych i koordynacyjnych.

Tabela 3. Typy współpracy międzysamorządowej w wybranych krajach UE

Typ współpracy samorządowej	Kraje
Podmiot współpracy międzysamorządowej dostarczający usługi publiczne	Belgia Finlandia Francja Niemcy Włochy Holandia Hiszpania Polska
Porozumienie/umowa w zakresie dostarczania usług publicznych	Belgia Finlandia Niemcy Włochy Holandia Polska
Forum planistyczne	Anglia – <i>Regional Chambers & Assemblies</i> Finlandia – <i>Regional councils</i> Niemcy – <i>Regionale (Planungs) verbände, Regionale Planungsgemeinschaften</i> Włochy – <i>Area pacts, zone plans</i> Holandia – <i>Inter-municipal networks, urban networks</i>

Źródło: Hulst, van Montfort [2012, s. 129].

Polityka stymulowania rozwoju współpracy międzysamorządowej przejawia się nie tylko w regulacjach prawnych określających formy współdziałania gmin, ale także w systemie wsparcia czy zachęt finansowych do współpracy. W Finlandii samorządy gminne mogą otrzymać od Ministerstwa Finansów granty na współpracę międzysamorządową, jeśli prowadzi ona do poprawy produktywności i rozwoju usług publicznych oraz promuje cele reformy samorządowej. Również w Portugalii obszary metropolitalne i współpracujące samorządy mogą ubiegać się o specjalne granty. We Włoszech i w Niemczech wsparcia finansowego współpracującym gminom udzielają władze regionalne [Fedele, Moini 2007, ss. 1–23, Bolgherini 2011].

Metodyka badania

W artykule przyjęto hipotezę o istnieniu zależności pomiędzy stopniem fragmentacji terytorialnej samorządu lokalnego a rozwiązaniami instytucjonalnymi regulującymi współpracę międzysamorządową. Oznacza to, że im bardziej rozdrobniony podział terytorialny kraju na gminy, tym wsparcie legislacyjne i finansowe współpracy międzygminnej jest

lepiej rozwinięte. Na podstawie analizy literatury przedmiotu założono, że współpraca ta jest jednym z dostępnych i obecnie intensywnie rozwijanym sposobem redukcji trudności wynikających z fragmentacji terytorialnej w zakresie nieefektywności świadczenia usług publicznych. Uzasadnieniem teoretycznym dla tego założenia jest ekonomia skali.

Do analizy wybrano celowo 6 krajów Europy Środkowo-Wschodniej: Czechy, Węgry, Polskę, Rumunię, Słowenię i Słowację. Wybór został dokonany na podstawie stopnia fragmentacji terytorialnej i zapewniono zróżnicowanie pod tym względem wśród wytypowanych krajów. Stopień fragmentacji terytorialnej tych państw został określony na podstawie 2 zmiennych: mediany liczby mieszkańców gmin oraz udziału liczby gmin o liczbie mieszkańców poniżej 5 tys. w ogólnej liczbie gmin w danym kraju. Dane pochodziły z zasobów Eurostatu.

Analiza desk research rozwiązań instytucjonalnych współpracy międzysamorządowej w wybranych krajach objęła:

- raporty Council of Europe pt. *Structure and Operation of Local and Regional Democracy* dla poszczególnych państw;
- artykuły naukowe i prace badawcze dotyczące regulacji współpracy międzysamorządowej oraz jej wsparcia finansowego w krajach objętych analizą.

Celem tej analizy było zidentyfikowanie aktów prawnych regulujących współpracę międzysamorządową w danym kraju, liczbę głównych form prawno-organizacyjnych współpracy międzygminnej wynikających z przepisów prawa krajowego, charakteru podejmowanej współpracy pod względem jej obligatoryjności, najczęściej stosowanego rozwiązania organizacyjnego prowadzenia współpracy gmin, a także systemu zachęt finansowych dla rozwoju tej współpracy na poziomie krajowym.

Wielkość gmin, a uwarunkowania instytucjonalne współpracy międzysamorządowej w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej

Dyskusja na temat optymalnej wielkości gmin toczy się intensywnie w skali międzynarodowej. Wielkość gmin wyrażona liczbą mieszkańców w wielu państwach europejskich ulegała od lat 60. XX w. znaczącym zmianom pod wpływem reform terytorialnych. W krajach Europy Zachodniej można zaobserwować dążenie do konsolidacji terytorialnej, która miała miejsce m.in. w Holandii, Belgii, Wielkiej Brytanii, Danii, Finlandii, Irlandii, Islandii i Niemczech. Spośród krajów Europy Środkowo-Wschodniej liczbę gmin zredukowała znacząco Łotwa. Ale wśród państw europejskich znaleźć można również przykłady obrazujące trend odwrotny. Na przykład w Czechach liczba gmin

zwiększyła się w ciągu ostatnich 25 lat z 4100 do ponad 6200, z kolei w Słowenii wzrosła 3,5 krotnie [Swianiewicz, Gendźwiłł, Krukowska i in. 2016, ss. 29–30].

Kraje europejskie różnią się od siebie zarówno pod względem przeciętnej liczby mieszkańców w gminie, jej mediany, jak i udziału gmin małych oraz bardzo małych w ogólnej ich liczbie. Pod względem ostatniej cechy szczególnie wyróżniają się kraje Europy Środkowo-Wschodniej takie jak Czechy, Węgry i Słowacja, w których wskaźnik ten kształtuje się powyżej 90% i oznacza bardzo duże rozdrobnienie gmin. Z kolei Holandia, Belgia i Szwecja to kraje o bardzo dużych gminach i niewielkim udziale gmin najmniejszych. Na podstawie danych zawartych w tabeli 4. można zaklasyfikować analizowane państwa Europy Środkowo-Wschodniej do trzech grup państw: o dużym stopniu fragmentacji terytorialnej (Czechy, Słowacja, Węgry), przeciętnym stopniu fragmentacji terytorialnej (Rumunia, Słowenia) i przeciętnym stopniu konsolidacji terytorialnej (Polska).

Tabela 4. Liczba mieszkańców gmin w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej (stan na 1 stycznia 2016 r.)

Państwo	Liczba gmin	MAX liczba mieszkańców	MIN liczba mieszkańców	Przeciętna liczba mieszkańców	Mediana liczby mieszkańców	Udział bardzo małych i małych gmin w ogólnej liczbie gmin*
Czechy	6 258	1 267 449	0	1 686	426	95,6
Węgry	3 178	1 757 618	10	3 125	808	90,7
Polska	2 478	1 744 351	1 323	15 511	7543	25,2
Rumunia	3 181	2 106 144	122	6 992	3113	75,3
Słowenia	212	288 307	372	9 737	4703	51,9
Słowacja	2 926	103 935	7	1 854	663	94,7

*Udział gmin poniżej 5 tys. mieszkańców w ogólnej liczbie gmin w kraju

Źródło: opracowano na podstawie danych Eurostat [2016].

Jednym ze sposobów redukcji fragmentacji terytorialnej jest współpraca między-samorządowa. Prace Carr, Feiock [2004], Hulst, van Montfort, Haveri i in. [2009] oraz Tavares i Camões [2007] nakazują traktować ją jako pewien typ reform systemu świadczenia usług publicznych czy alternatywę dla konsolidacji terytorialnej. Dominująca fragmentacja terytorialna w Europie Środkowo-Wschodniej powinna pociągać za sobą bogate rozwiązania instytucjonalne regulujące kwestie współpracy międzysamorządowej.

Biorąc pod uwagę podstawy prawne współpracy międzysamorządowej w analizowanych krajach, nie wykazują one pod tym względem większych różnicowań. We wszystkich współpraca samorządowa jest zagwarantowana w konstytucji, a także w głównym akcie regulującym funkcjonowanie samorządu terytorialnego (tabela 5). Jedyne na Węgrzech przyjęto w 1997 r. odrębną ustawę regulującą stowarzyszenia i współpracę międzysamorządową (ustawa CXXXV z 1997), a w 2004 r. wielostronne stowarzyszenia samorządowe na szczeblu subregionalnym (ustawa CVII z 2004). Ustawa o samorządzie terytorialnym Węgier z 2011 r. określiła na nowo podstawy prawne omawianej współpracy, tym samym poprzednie regulacje przestały obowiązywać. W każdym z analizowanych krajów odniesienia i szczegółowe rozwiązania dotyczące współpracy międzysamorządowej znajdują się w innych aktach prawnych.

Tabela 5. Prawodawstwo dotyczące współpracy międzysamorządowej

Państwo	Gwarancja współpracy w ustawie regulującej funkcjonowanie samorządu terytorialnego	Odrębny akt prawny dotyczący współpracy międzysamorządowej	Szczegółowe rozwiązania w innych aktach prawnych
Czechy	Tak	Nie	Tak
Węgry	Tak	Nie	Tak
Polska	Tak	Nie	Tak
Rumunia	Tak	Nie	Tak
Słowenia	Tak	Nie	Tak
Słowacja	Tak	Nie	Tak

Źródło: opracowanie własne na podstawie Franzke, Klimovský, Pinterič [2016, ss. 88–89], Nemeč, Matejova, Soucopova [2016, ss. 113–133], Šelešovský, Častek [2004], Labounková [2008], Sedmihradská [2011, ss. 180–184], Stănuș [2011, ss. 296–297], Peteri [2005, ss. 5–20], Balázs, Hoffman [2017, ss. 5–20].

Ustawy samorządowe w badanych krajach zazwyczaj wprowadzają trzy zasadnicze formy współpracy samorządowej (tabela 6). Szczególnym przypadkiem są Węgry, które na skutek wspomnianych reform z 2011 r. przekształciły zdecentralizowany system samorządu terytorialnego w scentralizowany, w którym autonomia i rola samorządu lokalnego, jak i jego podmiotów współdziałania jako dostawców usług publicznych zostały mocno osłabione. W miejsce wcześniejszych czterech form współpracy określonych w ustawie wprowadzono jedną – stowarzyszenia. Stowarzyszenia międzygminne mają głównie wielozadaniowy charakter i owa koncentracja, zdaniem specjalistów, prowadzi do centralizacji [Balázs, Hoffman 2017, s. 18]. Współpraca jest rozwiązaniem, które samorządy stosują dobrowolnie. Ponownie sytuacja przedstawia się odmiennie na Węgrzech, gdzie prawo dopuszcza wprowadzenie obligatoryjnych form współpracy w drodze ustawy.

Tabela 6. Formy współpracy międzysamorządowej w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej

Państwo	Liczba zasadniczych form współpracy	Obowiązkowe formy	Fakultatywne formy	Dominująca forma (liczba i typ)	Wsparcie finansowe z budżetu państwa
Czechy	3	Nie	Tak	Dobrowolne stowarzyszenia (763 – stan na 2011 r, angażują ok. 83% gmin) Mikroregiony (dobrowolne stowarzyszenia) – 533 – stan na 2007 r., angażują ok. 88% gmin)	Brak
Węgry	1	Możliwość powołania przez ustawodawcę obligatoryjnych stowarzyszeń międzygminnych w trybie ustawy	Tak	Wielofunkcyjne stowarzyszenia samorządowe – 709 – stan na 2014 r.	Brak dedykowanych programów grantowych, ale granty na inwestycje w obszarze gospodarki wodno-ściekowej promują inwestorów o dużej liczbie mieszkańców, co sprzyja współdziałaniu
Polska	3	Nie	Tak	Porozumienia (brak dokładnych szacunków) – umowa w zakresie świadczenia usług publicznych	Brak
Rumunia	3	Nie	Tak	Międzywspólnotowe stowarzyszenia rozwoju i działające w zakresie usług użyteczności publicznej – ok. 60 (30% wszystkich stowarzyszeń) – stan na 2008 r.	Brak
Słowenia	3	Nie	Tak	Połączona administracja gminna (48) – organizacja świadcząca usługi publiczne	Brak
Słowacja	2	Nie	Tak	Połączony urząd gmin (233) – quasi samorząd regionalny	Tak – tylko w odniesieniu do połączonych urzędów gmin

Źródło: opracowanie własne na podstawie Franzke, Klimovský, Pinterič [2016, ss. 88–89], Nemeč, Matejova, Soucopova [2016, ss. 113–133], Šelešovský, Častek [2004], Labounková [2008], Sedmihradská [2011, ss. 180–184], Stănuș [2011, ss. 296–297], Peteri [2005, ss. 5–20], Balázs, Hoffman [2017, ss. 5–20].

Biorąc pod uwagę formy współdziałania samorządów, badane państwa wykazują w tym względzie odmienności. W Czechach, na Węgrzech i w Rumunii współpraca prowadzona jest głównie w formie stowarzyszeń, czyli podmiotów prawa prywatnego. W Polsce najczęściej zawierane są porozumienia, z kolei w Słowenii i na Słowacji dominują formy prawa publicznego. Charakterystyczny dla wszystkich krajów jest natomiast dominującym cel współpracy – wspólne świadczenie usług publicznych.

W analizowanych krajach nie wprowadzono systemu finansowego wsparcia rozwoju współpracy międzysamorządowej ze strony administracji rządowej. Dużą rolę w motywowaniu podejmowania współpracy odgrywa chęć pozyskania środków europejskich (przykład mikroregionów w Czechach, Rumunii czy Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w Polsce).

Podsumowanie

Współpraca międzysamorządowa jest obecnie jednym z zasadniczych sposobów sprostanania wymaganiom mieszkańców gmin w zakresie zapewnienia wysokiej jakości usług publicznych. W wielu krajach Europy Zachodniej obserwuje się rozwój form, w jakich jest prowadzona, czasami przybierając charakter innowacji społecznej. Rozwiązania instytucjonalne dotyczące współpracy międzysamorządowej determinowane są wieloma czynnikami, zarówno o charakterze sytuacyjnym (lokalnym), jak i systemowym (prawnym). Jednym z czynników decydujących o intensywności współpracy, ale także o potrzebie regulacji jej zasad i form jest obowiązujący w danym państwie podział terytorialny, a w szczególności jego ilościowe ujęcie wyrażone liczbą mieszkańców. Można oczekiwać, że sfragmentyzowane kraje, czyli o dużym rozdrobnieniu gmin, będą wprowadzać rozwiązania motywujące do współpracy i nie ograniczające jej.

W Europie występują różne modele instytucjonalne współpracy międzysamorządowej, a zawężając porównania do krajów Europy Środkowo-Wschodniej zaobserwować można względnie jednolity sposób jej regulacji w aktach prawnych. Odmiennie sytuacja kształtuje się pod względem najczęściej stosowanych form prowadzenia tej współpracy. Nie można jednak potwierdzić występowania wyraźnej zależności pomiędzy fragmentacją terytorialną a rozwiązaniami dotyczącymi współpracy. I tak np. współpraca nieformalna występuje w Czechach i na Słowacji, krajach o wysokiej fragmentacji terytorialnej, z kolei na Węgrzech, które również posiadają niewielkie gminy, jest ona prowadzona wyłącznie na podstawie przepisów prawa. Również w odniesieniu do liczby zasadniczych form współpracy, jak i najczęściej stosowanej formy, trudno wskazać taką zależność.

Bibliografia:

Balázs I., Hoffman I. (2017), *Can (Re)Centralization Be A Modern Governance In Rural areas?*, „Transylvanian Review Of Administrative Sciences”, nr 50, ss. 5–20.

Bel G., Fageda X., Mur M. (2013), *Why do municipalities cooperate to provide local public services? An empirical analysis*, „Local Government Studies”, vol. 39, nr 2, ss. 435–454.

Bel G., Fageda X., Mur M. (2014), *Does Cooperation Reduce Service Delivery Costs? Evidence from Residential Solid Waste Services*, „Journal of Public Administration Research and Theory”, vol. 24, nr 1, ss. 85–107.

Bel G., Fageda X., Warner M.E. (2010), *Is Private Production of Public Services Cheaper Than Public Production? A Meta-Regression Analysis of Solid Waste and Water Services*, „Journal of Policy Analysis and Management”, vol. 29, nr 3, ss. 553–577.

Bel G., Warner M.E. (2016), *Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery: a meta-regression analysis*, „Journal of Economic Policy Reform”, vol. 19, nr 2, ss. 91–115.

Bel G., Warner M.E. (2015), *Inter-Municipal Cooperation and Costs: Expectations and Evidence*, „Public Administration”, vol. 93, nr 1, ss. 52–67.

Bolgherini S. (2011), *Local government and inter-municipal cooperation in Italy and Germany*, Institut für Politikwissenschaft, Giessen.

Brown T.L., Potoski M. (2003), *Transaction costs and institutional explanations for government service production decisions*, „Journal of Public Administration Research and Theory”, vol. 13, nr 4, ss. 441–468.

Caperchione E., Zuffada E. (2003), *The Inter-related Roles of the Regional and Local Government in Developing Local Partnerships in Italy*, „SDA Bocconi Research Division Working Paper”, nr 03–94, ss. 1–24.

Carr J.B., Feiock R.C. (2004), *City-County Consolidation and Its Alternatives: Reshaping the Local Government Landscape*, M.E. Sharpe, New York.

Council of Europe (1998a), *Structure and Operation of Local and Regional Democracy in France*, Council of Europe, Strasbourg.

Council of Europe (1998b), *Structure and Operation of Local and Regional Democracy in Malta*, Council of Europe, Strasbourg.

Council of Europe (1998c), *Structure and Operation of Local and Regional Democracy in Portugal*, Council of Europe, Strasbourg.

Council of Europe (1998d), *Structure and Operation of Local and Regional Democracy in Spain*, Council of Europe, Strasbourg.

Council of Europe (1999a), *Structure and Operation of Local and Regional Democracy in Netherlands*, Council of Europe, Strasbourg.

Council of Europe (1999b), *Structure and Operation of Local and Regional Democracy in Germany*, Council of Europe, Strasbourg.

Council of Europe (1999c), *Structure and Operation of Local and Regional Democracy in Latvia*, Council of Europe, Strasbourg.

Council of Europe (1999d), *Structure and Operation of Local and Regional Democracy in the Slovak Republic*, Council of Europe, Strasbourg.

Council of Europe (2000a), *Structure and Operation of Local and Regional Democracy in the United Kingdom*, Council of Europe, Strasbourg.

Council of Europe (2000b), *Structure and Operation of Local and Regional Democracy in Austria*, Council of Europe, Strasbourg.

Council of Europe (2000c), *Structure and Operation of Local and Regional Democracy in Poland*, Council of Europe, Strasbourg.

Council of Europe (2000d), *Structure and Operation of Local and Regional Democracy in Italy*, Council of Europe, Strasbourg.

Council of Europe (2002), *Structure and Operation of Local and Regional Democracy – Czech Republic*, Council of Europe, Strasbourg.

Council Of Europe (2007), *Good practices in intermunicipal co-operation in Europe, Member of the scientific council of the association EUROPA. Situation in 2007*, Council of Europe, Strasbourg.

Fedele M., Moini G. (2007), *Italy: The Changing Boundaries of Inter-municipal Cooperation* [w:] R. Hulst, A. van Montfort (red.), *Intermunicipal Cooperation in Europe*, Springer, Dordrecht.

Feiock R.C. (2007), *Rational choice and regional governance*, „Journal of Urban Affairs”, vol. 29, ss. 47–63.

Feiock R.C. (2013), *The institutional collective action framework*, „Policy Studies Journal”, vol. 41, ss. 397–425.

Franzke J., Klimovský D., Pinterič U. (2016), *Does Inter-Municipal Cooperation Lead to Territorial Consolidation? A Comparative Analysis of Selected European Cases in Times of Crisis* [w:] S. Kuhlmann, G. Bouckaert (red.), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, Palgrave Macmillan, London.

Hefetz A., Warner M.E. (2012), *Contracting or public delivery? The importance of service, market, and management characteristics*, „Journal of Public Administration Research and Theory”, vol. 22, ss. 289–317.

Hefetz A., Warner M.E., Vigoda-Gadot E. (2012), *Privatization and intermunicipal contracting: The US local government experience 1992–2007*, „Environment and Planning C: Government and Policy”, vol. 30, ss. 675–692.

Hefetz A., Warner M.E., Vigoda-Gadot E. (2015), *Professional management and local government service delivery: Strategic decisions across alternative markets*, „Public Performance & Management Review”, vol. 38, nr 2, ss. 261–283.

Hulst R., van Montfort A. (2012), *Institutional features of inter-municipal cooperation: Cooperative arrangements and their national context*, „Public Policy and Administration”, vol. 27, nr 2, ss. 121–144.

Hulst R., van Montfort A., Haveri A., Airaksinen J., Kelly J. (2009), *Institutional shifts in inter-municipal service delivery*, „Public Organization Review”, vol. 9, ss. 263–285.

Joassart-Marcelli P., Musso J. (2005), *Municipal service provision choices within a metropolitan area*, „Urban Affairs Review”, vol. 40, nr 4, ss. 492–519.

Levin J., Tadelis S. (2010), *Contracting for government services: Theory and evidence from U.S. cities*, „The Journal of Industrial Economics”, vol. 58, nr 3, ss. 507–541.

Mohr R., Deller S.C., Halstead J.M. (2010), *Alternative methods of service delivery in small and rural municipalities*, „Public Administration Review”, vol. 70, nr 6, ss. 894–905.

Nemec J., Matejova L., Soucopova J. (2016), „*Small is beautiful*”: *The Pros and Cons of Territorial Fragmentation Regarding the Example of the Czech Republic* [w:] U. Sadioglu, D Kadir (red.), *Comparative Studies and Regionally-Focused Cases Examining Local Governments*, IGI Global, Hershey.

Ostrom V., Tiebout C.M., Warren R. (1961), *The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry*, „The American Political Science Review”, vol. 55, nr. 4, ss. 831–842.

Peteri G. (2005), *Municipal co-operation and co-financing of local government activities in Hungary*, „*Annuaire des Collectivités*”, *Locales Groupement des Recherches sur l' Administration Locale en Europe*, GRALE, Paris.

Podgórnjak-Krzykacz A. (2016), *Analiza wykorzystania form prawno-organizacyjnych współpracy międzysamorządowej w gminach – porównania międzyregionalne* [w:] J. Przywojska, I. Warwas (red.), *Innowacje w zarządzaniu publicznym i polityce społecznej*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, t. XVII, z. 4, cz. II, Łódź-Warszawa.

Sedmihradská L. (2011), *Voluntary Municipal Associations in the Czech Republic: Unfulfilled Expectations?* [w:] P. Swianiewicz (red.), *Working Together, Intermunicipal Cooperation in Five Central European Countries*, Local Government and Public Service Reform Initiative Open Society Foundations, Budapest.

Stănuș C. (2011), *Fine-Tuning Intermunicipal Cooperation Policy in Romania*, [w:] P. Swianiewicz (red.), *Working Together, Intermunicipal Cooperation in Five Central European Countries*, Local Government and Public Service Reform Initiative Open Society Foundations, Budapest.

Swianiewicz P., A. Gendźwił, J. Krukowska, M. Lackowska, A. Picej (2016), *Współpraca międzygminna w Polsce. Związek z rozsądku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Tavares A.F., Camões P.J., (2007), *Local service delivery choices in Portugal: A political transaction-costs framework*, „Local Government Studies”, vol. 33, nr 4, ss. 535–553.

Thurmaier K., Wood C. (2004), *Interlocal agreements as an alternative to consolidation*, [w:] J.B. Carr, R. Feiock (red.), *City-county consolidation and its alternatives. Reshaping the local government landscape*, M.E. Sharpe, New York.

Warner M.E. (2006), *Inter-municipal cooperation in the U.S.: A Regional Governance Solution?*, „Urban Public Economics Review”, vol. 6, ss. 132–151.

Warner M.E., Hefetz A. (2002), *Applying market solutions to public services: An assessment of efficiency, Equity and Voice*, „Urban Affairs Review”, vol. 38, nr 1, ss. 70–89.

Warner M.E., Hefetz A. (2003), *Rural-urban differences in privatization: limits to the competitive state*, „Environment and Planning C: Government and Policy”, vol. 21, ss. 703–718.

Wojciechowski E., Podgórnica-Krzykacz A., Kalisiak-Mędelska M., Chądzyński J. (2014), *Władza lokalna a państwo społeczeństwo i rynek. Współpraca i konkurencja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Wood C. (2006), *Scope and patterns of metropolitan governance in urban America: Probing the complexities in the Kansas City region*, „American Review of Public Administration”, vol. 36, ss. 337–353.

Zafra-Gómez, J.L., Prior D., Díaz A.M.P., López-Hernández A.M. (2013), *Reducing Costs in Times of Crisis: Delivery Forms in Small and Medium Sized Local Governments Waste Management Services*, „Public Administration”, vol. 91, nr 1, ss. 51–68.

Bibliografia elektroniczna

Eurostat (2016), *Correspondence table LAU 2 – NUTS 2013, EU-28*, [online], <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units>, dostęp: 15 czerwca 2017.

Labouňková V. (2008), *Monitoring mikroregionů a jejich rozvojových dokumentů (Monitoring of microregions and of their development documents)*, Ústav územního rozvoje, Brno, [online], <http://www.uur.cz/images/uzemnirozvoj/regionalnropolitika/Mikroregiony/>, dostęp: 15 sierpnia 2017.

Šelešovský J., Částek O. (2004), *Empirické šetření názorů obcí a měst na současné ekonomické formy sdružování samosprávných celků (Empirical survey of opinions of municipalities and towns on current economic forms of local government formations)*, [online], http://www.mvcr.cz/odbor/reforma/pdf_opti/e_pril_1.pdf, dostęp: 10 sierpnia 2017.

UNDP (2010), *Toolkit Manual – Inter-Municipal Cooperation*, [online], www.municipal-cooperation.org, dostęp: 20 czerwca 2017.

Jacek Chądzyński | jacekch@uni.lodz.pl

Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny

Participation of Lodz Special Economic Zone in Creation and Activity of Clusters

Abstract: Special Economic Zones are a major player stimulating the economic development of areas where they are located. In addition to offering financially attractive investment conditions to investors, they can also try to encourage and convince investors to cooperate within the existing or nascent clusters. This activity of Special Economic Zones is not common yet, but some examples of it have already been noted. Having briefly discussed the concept of clusters and their condition in Poland, this article moves on to presenting how the Lodz Special Economic Zone promotes, creates and supports cluster initiatives.

Key words: special economic zone, cluster, business environment, economic development

Introduction

For more than 20 years, the concept of clusters as entrepreneurial centres or more broadly said special economic structures, functioning in a form of more or less formalized networks in which engaged are public authorities, institutions concerning businesses and schools, universities, and other types of scientific - research institutions, has been gaining popularity both in economy, amongst representatives of authorities of different levels, and in academic environment. This happens because the presence of a cluster on a specific territory generally contributes to the improvement of productivity, competitiveness and also innovation of entities that form it, but also competitiveness and attractiveness of the territory itself which then translates to the development of – both the actors creating the cluster and the territory that it is located in.

One of the types of actors engaged in creating and functioning of the clusters are special economic zones, which performance aims at accelerating the economic development of a specific territory by providing appealing conditions, attracting to this place new investors preferred by the territory's authorities and promoting the development of their activity in the zone.

The purpose of this article is a synthetic demonstration of the concept of clusters, a short description of clusters that are functioning in Poland and the policy adopted towards them, also showing the involvement in activities concerning the creation and development of clusters in one of Poland's special economic zones – Lodz Special Economic Zone.

The genesis and the essence of the concept of clusters

It is necessary to look for the origins of the concept of clusters presented by A. Marshall who “while dealing with the examination of clusters in small businesses from textile and metal industry (Birmingham, Manchester) among others, noticed a phenomenon of external benefits resulting from agglomeration of businesses connected by a vertical cooperation, and at the same time strongly competing within the same sectors [...] Based on these observations, he developed an idea whereby an increasing productivity [...] can be achieved exactly through the benefits of agglomeration and organization generated by an industrial district, as a cluster of small, cooperating with each other businesses” [Chądzyński, Nowakowska, Przygodzki 2007, p. 162]. He wrote about his observations in a famous work *Principles of economics* [Marshall 1890].

After a period of the arousing interest in the Ford's idea of industrial paradigm, the research of industrial districts was resumed in the late 1960s in the 20th century, trying to explain the phenomenon of the development of the so-called Third Italy. He relied on industrial clusters of a local character, which “consisted of small and medium businesses with highly specialized production and wide branches of interrelation” [Grzeszczak 1999, p. 35], successfully competing not only in a domestic market but also in foreign markets.

The investigation of Italian industrial districts, whose pioneers were G. Beccattini, A. Bagnasco, C. Trigilia, or S. Brusco, became a stimulus for other scientists. Among the representatives from schools in the Continental Europe (e.g. C. Courlet or B. Pecqueur from the French school) the concept of territorial manufacture systems strongly expanded, whereas the expansion among the representatives from American schools was focusing on the concepts of new industrial districts (A. J. Scott, or M. Storper from the Californian School of Economic Geography). However, in the context of spreading and developing the idea of clusters, an American researcher and scholar M. Porter needs to be distinguished, whereby clusters “are a geographic centres of interrelated businesses, specialized suppliers, units providing services, businesses working in similar sectors and institutions related to them (for example universities, standardized units and trade associations) in particular fields competing with each other but also cooperating” [Porter 2001, p. 246]. The value of such constructed and functioning a system is higher than the sum of values of its individual components [Porter 2001, p. 266].

Over the years many definitions and typologies of clusters originated, which included their specificity and different not always able to be separated in practice criteria such as:

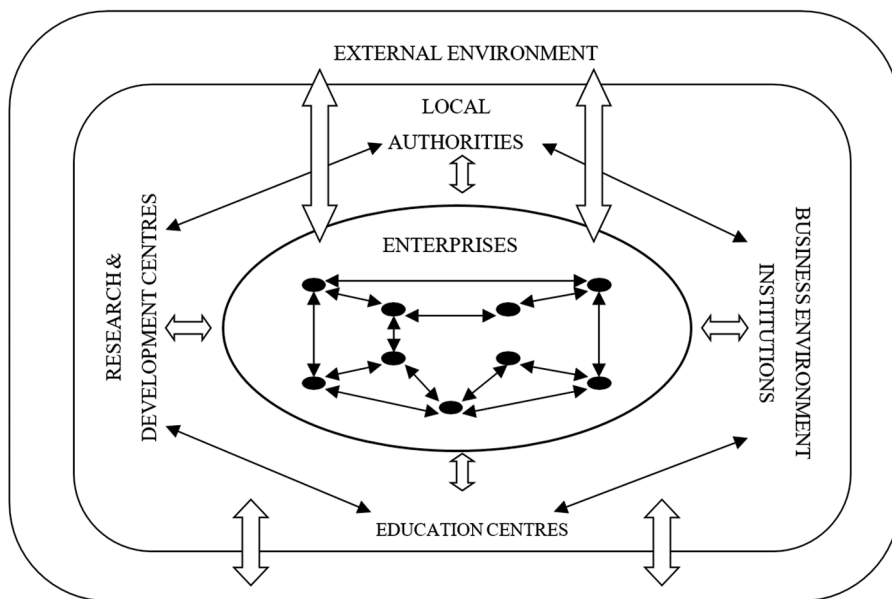
- the developmental phase (clusters: embryonic, increased, mature and decadent);
- the territorial range of clusters (local, regional, national and supranational);
- the number of stages of the manufacturing chain (deep clusters – consisting of all the stages of the manufacturing chain and shallow – consisting of one or more stages not forming one entire chain);
- the sector of activity and the scale of innovation (clusters: traditional, innovative, and high-tech);
- or the size and structure of the ownership of entities included in a cluster (cluster related to Italian industrial districts, cluster of a type hub-and-spoke, in which dominates one or more of larger enterprises, satellite industrial platform which is characteristic for its dominance of departments and branches of large supranational enterprises, cluster of an anchor type (state-anchored) which focuses on one or several public institutions¹).

A simplified form of a graphic representation of the idea of a cluster and its way of functioning constitutes diagram no 1, where enterprises concentrated on one particular area from one or several interrelated businesses not only compete with each other but undertake a more or less formalized cooperation between each other and the entities that form the other components of a cluster such as: public authorities of this territory, institutions functioning within its area, building the infrastructure of supporting the resourcefulness and innovation (including those that occupy with financial support), specialized vocational schools and universities, but also extramural scientific and research and development centres.

In order for such a network to operate properly and bring expected benefits, the existence and development of business environment, which should ensure the entities involved in the cluster activity not only the ability to cooperate but also the ability to learn and adapt to changing conditions, is essential. Entities forming a cluster, obviously do not function separately from the external environment, which can support or hinder its existence. It consists of the available infrastructure, natural conditions and resources, and human resources of the territory, but also the existing institutional-legal regulations, including for instance national cluster policy.

¹ Broader view of cluster typology among others in: Knop [2013, pp. 91–99], Grzeszczak [1999, pp. 63–75].

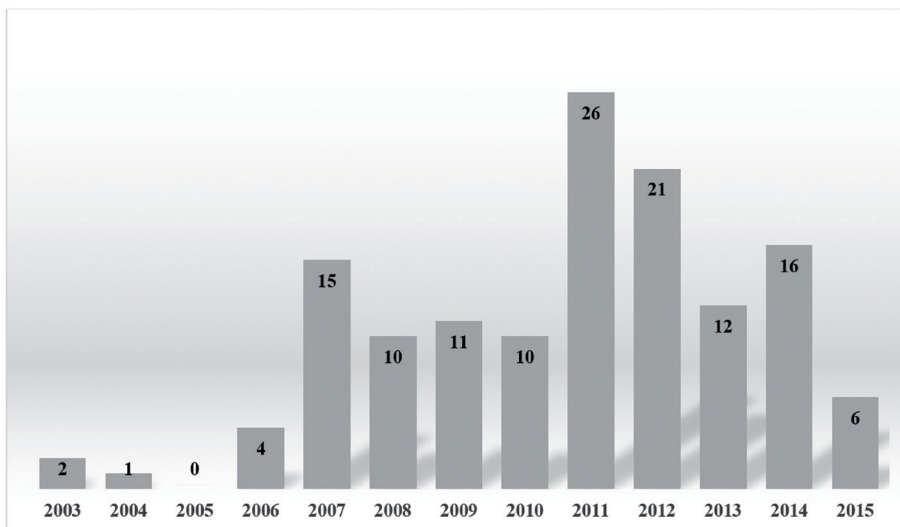
Figure 1. The method of clusters' functioning



Source: Chądzyński, Nowakowska, Przygodzki [2007, p. 192].

Clusters in Poland

The history of clusters that were formed in Poland is shorter than those which were created in countries that have an established tradition of free market economy. The justification is obviously the situation of our country before the system transformation, which started only after 1989. It took a while, the economy had to consolidate in new conditions so the first clusters in our country were identified only in the early 2000s. From the research carried out for the needs of Polish Agency for Enterprise Development, it results that according to the status from 2015, 134 clusters were created in Poland (Figure 2), in which overall 5 868 entities function. The average on one cluster estimates on about 44 entities, but there has been noticed an increasing trend in the number of participants in a cluster along with its age. In a statistical cluster in Poland, 78.02% of members account for enterprises, 8.74% for academic units, 5.61% for business environment institutions, and 7.63% for other entities. Compared to the clusters from Eastern Europe, or even to the world, Polish clusters are small structures (the average number of members in a cluster on the basis of a global research is 80 [Lindqvist, Ketels, SöLvell 2012, p. 3]) [Buczyńska, Frączek, Kryjom 2016, pp. 16–25].

Figure 2. Number of clusters in Poland according to the year of formation

Source: Buczyńska, Frączek, Kryjom [2016, p. 18].

Out of all inventory clusters, most “function in an ICT sector (14%), energetics and OZE (12%), construction (9%) and in medical and tourist industry each 7.5%. A significant amount of clusters belong to sectors such as: business services and metal industry (each 7%) and manufacturing technology (5%). Isolated representatives have industries such as: furniture, clothing, mechanical, wood, nanotechnology, geodesy and also pharmacy and cosmetics” [Buczyńska, Frączek, Kryjom 2016, p. 33].

Although so far, Polish clusters did not obtain one obligatory strategic document that would regulate comprehensively and fully the issue of the policy of clusters, there are strategies and government programmes which directly refer to the place and role of clusters in Polish economy. Undoubtedly, worth mentioning is: “National Development Strategy 2020”, “Strategy for Innovation and Efficiency of the Economy “Dynamic Poland 2020”, and “The Enterprise Development Programme until 2020”.

One of the purposes and developmental priorities assumed in the first of these documents was supporting the creation of clusters (in the years 2012 to 2015) and basing the functioning of clusters on a market-participatory model, signifying the leading role of a private sector in their initiation, financing and management (in the years 2016 to 2020) [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2012, pp. 98–99].

In “Strategy for Innovation and Effectiveness of the Economy “Dynamic Poland 2020” emphasized, among others, is the fact that clusters play a significant role in a context of

territorial dimension of the development policy, constituting an effective mechanism of accumulating supplies and resources and also being one of the best diagnosed methods of stimulating innovation and horizontal cooperation in economy. The conducted cluster policy should be related to the development of special economic zones due to the environment favourable to the formation of cooperative links between entrepreneurs located in zones. At the same time the development of clusters can constitute a factor dynamizing business activity in Zones even after a formal completion of their functioning [Ministerstwo Gospodarki 2013, p. 99–100].

On the other hand, in „The Enterprises Development Programme until 2020”, as a part of purpose 2, entitled “Stimulating the activities for the sake of the development of innovation of enterprises through the increase of knowledge and work effectiveness”, the priority 2.2. “Cooperation for the sake of innovation” was distinguished, and as a part of it point 2.2.2 “Reinforcement and development of clusters”. According to its principles, the aim of cluster policy will be “reinforcement of innovation and competitiveness of Polish economy based on the intensification of cooperation, interaction and knowledge transfer within the scope of clusters and support of the development of strategic economic specialisations (key clusters)” [Rada Ministrów 2014, p. 114].

The last document that should be mentioned in the context of the carried out or planned cluster policy are “Directions and principles of cluster policy until 2020”. The workgroup for cluster policy that was working it out, recommended the need of intensification of cooperation within clusters, indicated in the formerly mentioned document. “In the Report, the need of selecting national and regional key clusters, i.e. clusters of the highest potential and significance for Polish economy, competitive on an international scale, with a development strategy and not only short-term but also long-term action plan, was emphasised. Public support should be aimed exactly at such clusters. It was also recommended to support such clusters that only in a while will get the status of key clusters, but already have a great impact on the economic development of the region” [Dzierżanowski 2012, p. 11].

Admittedly, it has been emphasized that creating clusters should be a grassroots process and it should result from the conviction of the enterprises and other entities willing to be engaged in its creation that there is a need to organise it and about the benefits arising from this fact, in other case there is a risk of founding façade institutions [Szajna 2011, p. 12], which will have no chance for a longer existence consistent with the idea, however, the actions of public authorities of various levels should support such initiatives by laying the ground for their formation and further existence, and thus preparing and carrying out appropriate support policy.

Lodz Special Economic Zone and its contribution in creating and functioning of clusters

In already mentioned "Strategy for Innovation and Efficiency of the Economy "Dynamic Poland 2020" the role of special economic zones has been observed in the processes of the development of clusters in Poland. One of the 14 currently existing zones is Lodz Special Economic Zone (Lodz SEZ), which was established on the basis of Article 4 (1) of the Act of October 20, 1994 about special economic zones (consolidated text, Journal of Laws 2015, item 282) and regulation of the Council of Ministers of April 15, 1997 regarding establishing the Lodz Special Economic Zone (Journal of Laws 1997, No. 46, item 289, as amended). Lodz SEZ is a distinguished area of Poland with borders specified in the Regulation of the Council of Ministers of December 15, 2008 concerning Lodz Special Economic Zone (consolidated text, Journal of Laws 2014, item 706), in which business activity can be conducted on special, preferential conditions specified in the Act of 1994 mentioned above (among others the possibility of benefiting from a complete dismissal from personal and corporate income tax – PIT/CIT – due to conducting a business activity in an area of Lodz SEZ, benefiting from public aids reaching almost 55% of qualified costs of investment or two years of labour cost [<http://sse.lodz.pl/informacje/>]). "One of the premises of establishing Lodz Special Economic Zone was overcoming the monoculture of textile industry in the region of Lodz by supporting businesses that were representing different sectors of industries, creating stable workplaces, applying innovative technological solutions and cooperating with already existing businesses in the region" [*Strategia Rozwoju...*, p. 10].

Lodz SEZ covers the area of 1339 ha and is located in three voivodeships: Lodz, Masovian and Greater Poland, whereas straight majority of subzones operating within its scope cover the area that is in administrative boundaries of Lodz Voivodeship. The development of the area owned by the Zone already exceeded by 75%. To date the Zone issued 300 permissions for 143 investors, from which 206 are still valid. The entrepreneurs, as part of issued permissions, invested around 13.6 milliard PLN, creating and maintaining more than 33700 workplaces. What distinguishes Lodz SEZ from the other operating in Poland is a significant contribution among the investors of small and medium enterprises (on the level of 40% of all investors in that zone [*Potencjał inwestycyjny...*]) and the highest out of all the zones amount of invested Polish capital (almost 4.4 milliard PLN and more than 32% of the entire capital invested in Lodz SEZ) [*Strategia Rozwoju Łódzkiej...*, pp. 11–12 and <http://sse.lodz.pl/informacje/>]. "Currently Lodz SEZ acquires investors in the dominant industries i.e. in modern commercial services (BPO, SSC and IT), production of household appliances, cosmetics and pharmacy and also building materials, food processing. A solid industry is also the packing sector. The occurrence of

dominant industries allows for determining the areas of Zone specialization, creating clusters and assessing the possibilities of competing with other zones in Poland" [*Strategia Rozwoju Łódzkiej...*, p. 11].

Within the scope of the business activity carried out by the Zone, it is trying to incorporate into initiatives aimed at animating clusters and networks of interlocks and also to be engaged in the activity of already existing clusters formed in that region. In the adopted at the end of 2016 Development Strategy for Lodz Special Economic Zone for the years of 2016–2025 within the initial strategic goal "Active support for enterprise development and innovation in the area of the activity of Lodz SEZ" further actions have been predicted for the sake of animation of creating clusters for the critical areas of Lodz region and the development of the already existing ones. One of the measures and indicators of achieving the goals of the Strategy is increasing until the year of 2020 the number of clusters with the contribution of the Zone from the current 3 to 6 [*Strategia Rozwoju Łódzkiej...*, p. 17, 31].

The first cluster that was created with the involvement of the Zone is instituted on the day of July 1, 2012 ICT Central Poland Cluster. Although the initiator of its establishment was Lodz University of Technology, currently fulfilling the position of its coordinator, Lodz SEZ was one of the entities, which signed the contract of its establishment and constantly engages in its activities – "takes an active part in the conferences of The Council of Cluster and meetings of task forces, among others the project teams and Cluster promotion team" [*Informacje...*]. **The cluster continues to develop, enrolling more of new members.** On the day of March 22, 2017 another two entities joined the members of a Cluster: The University of Lodz and the University of Social Sciences, which caused that currently the cluster gathers already 26 entities, employing altogether over 15 thousand people. "ICT Central Poland Cluster focuses on integration of the computer industry, development of the labour market in the area of ICT, creation of the conditions of implementing new information and computer technologies, and most importantly the development and formation of staff for the dynamically developing in the region IT sector" [<https://www.p.lodz.pl/pl/nowi-partnerzy-ict-polska-centralna-klaster>]. To the success of the members of the Cluster among others there can be included:

- recognition of "Computer Science and Telecommunications" as a business of a crucial importance for the development of Lodz region and making it a part of Regional Innovation Strategy of Lodz Voivodeship RSI LORIS 2030;
- adding information technology professions to the list of professions that are in demand in Lodz voivodeship, so that companies from the business could obtain specialists from outside the region;

- modification and development of new programmes of studies for the needs of ICT enterprises;
- support for students of demanded fields of study in a form of scholarships and grants for student's associations and organisations;
- scientific and industrial consortia which apply for external project resources [<https://www.p.lodz.pl/pl/nowi-partnerzy-ict-polska-centralna-klaster>].

Lodz SEZ was also one of the initiators of the establishment in December 2015 of a "LODZistics cluster – Central Polish Business Network Logistics" (signing of a letter of intent, officially instituted on March 22, 2016). The main purpose of its existence is "the formation of a professional centre that coordinates the development of a logistic potentiality of Lodz region and striving to the increase of its international competitiveness" [*Strategia Rozwoju Łódzkiej...*, p. 14]. So far, it is hard to speak about any spectacular effects, though it is necessary to emphasize that within the current activity among others, organized are: free training courses (e.g. from the field of intermodal transport), internships and practical trainings, or works on the formation of a syllabus dedicated to logistics, whose graduates will be able to get employed by the enterprises from the logistics industry. The cluster is also trying to establish international contacts by sending its representatives to international fairs (e.g. INDIA IT SHOW 2017) and cooperate with clusters that represent related businesses or important from the point of view of logistics development (e.g. cooperation agreement with ICT Central Poland Cluster) [<https://www.facebook.com/LODZistics/>].

In case of both previously mentioned clusters, there has been a topic concerning the actions used for adapting vocational and higher education offers to industries represented by enterprises that are members of these clusters. Lodz Educational Cluster founded from the initiative of Lodz SEZ is trying to meet these expectations. The zone is not only the initiator of its establishment (letter of intent from April 27, 2015) but also its official coordinator. It is intended to constitute "a platform of cooperation between a business and both the educational and academic background of a voivodeship for the sake of widely understood formation with a particular consideration of vocational education adjusted to the needs of a local labour market" [*Informacje...*] (**mainly industrial zones and services**). Currently, the cluster consists of 23 entities (among others local government units, vocational schools, continuing education centres and other entities that specialize in vocational education) whereas new members are still sought for [*Informacje...*]. The zone, as a coordinator of a cluster, is trying to strengthen the activity of members of the cluster by initiating e.g. comprehensive research aimed at identifying the needs of human resources of enterprises that are conducting business in the area of the Zone in the perspective to the year of 2020. It also plans to:

- lead to the formation of specialized and sponsorship classes and new fields that would suit the needs of the labour market (among others: based on the results of the above-mentioned research);
- create an internet tool that would be used as a knowledge base, for the education – business line of cooperation;
- image and promotional campaigns, aimed at building the Lodz Educational Cluster brand;
- propagate vocational training of a dual character (combined with doing an internship in enterprises) and continuing training (among others by the formation of a mobile information desk) [*Strategia Rozwoju Łódzkiej...*, p. 26].

In June 2015, a letter of intent concerning the formation of Upland Aviation Cluster was signed, it was supposed to be a trans regional initiative establishing the connection and further expansion of a production, service, research and training potential in the area of the aeronautical and armaments industry of three cities: Deblin, Lodz and Radom. One of the nine signatories of the letter of intent was Lodz SEZ. The stimulus for the creation of the cluster was among others the contract signed by the Polish government for the delivery of helicopters for the Polish army by the Airbus Helicopters concern [<http://sse.lodz.pl/klastry/> and <http://sse.lodz.pl/2015/06/30/wyzyna-lotnicza-projekt-rozpozety/>], and its violation unfortunately contributed to the suspension of activities aimed to formalize the activities and formation of the cluster.

Conclusion

The concepts concerning spacial economic structures have already long traditions in the world's science, however clusters as being one of their forms began to be discussed and written about not until the 1980s in the 20th century. In Poland, first clusters began to be formed at the beginning of the 1920s, but during those couple of years they have managed to permanently enter our economy. Certainly, one cannot speak about their great popularity, however, the effects of their activities and the increasing knowledge managed to convince the representatives of public authorities about the need to support these types of initiatives and result in taking them into consideration in created programmes and strategies of the development of the country and individual regions. One of the types of entities delegated by the public authorities to also engage in processes of the formation and development of clusters are special economic zones operating in Poland. Their specificity, resulting from maintaining direct contact with enterprises on an everyday basis, but also with other entities that can contribute to the formation of clusters (e.g. universities or representatives of local authorities), makes it

easier to animate the pro-cluster activities. In that case, this in a way can be regarded as grassroots initiative, preferred in the literature.

The example of Lodz Special Economic Zone demonstrates that these type of entities are really trying to be active also in the area of their activities, which brings benefits both to all the actors of the cluster, not excluding the companies managing the Zones, and to the entire territory, on which the cluster operates, contributing to the their improvement and its competitiveness and attractiveness and in consequence to the development.

References

Buczyńska G., Frączek D., Kryjom P. (2016), *Raport z inwentaryzacji klastrów w Polsce 2015*, PARP, Warszawa.

Chądzyński J., Nowakowska A., Przygodzki Z. (2007), *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa.

Dzierżanowski M. (ed.) (2012), *Kierunki i założenia polityki klastrowej w Polsce do 2020 roku. Rekomendacje Grupy roboczej ds. polityki klastrowej*, PARP, Warszawa.

Grzeszczak J. (1999), *Bieguny wzrostu a formy przestrzeni spolaryzowanej*, „Prace Geograficzne”, nr 173, Wydawnictwo Continuo, Wrocław.

<http://sse.lodz.pl/informacje/>, [online], access: 20.03.2017.

<http://sse.lodz.pl/klastry/>, [online], access: 19.03.2017.

<http://sse.lodz.pl/2015/06/30/wyzyna-lotnicza-projekt-rozpoczety/>, [online], access: 19.03.2017.

<https://www.facebook.com/LODZistics/>, [online], access: 22.03.2017.

<https://www.p.lodz.pl/pl/nowi-partnerzy-ict-polska-centralna-klastery>, [online], access: 23.03.2017.

Informacje dotyczące podejmowanych przez Strefę działań edukacyjnych i klastrowych przekazanych na początku 2017 r. przez ŁSSE do Ministerstwa Rozwoju (not published).

Knop L. (2013), *Zarządzanie klastrem: koncepcje, strategie, modele*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice.

Lindqvist G., Ketels Ch., SöLvell Ö. (2012), *The Cluster Initiative Greenbok 2.0*, Ivory Tower Publishers, Stockholm, Sweden.

Marshall A. (1890), *Principles of economics*, Macmillan, London.

Porter M. (2001), *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa.

Potencjał inwestycyjny. Specjalne Strefy Ekonomiczne w Polsce 2016, [online], http://www.colliers.com/pl-pl/-/media/files/emea/poland/reports/2016/Colliers_Raport_Specjalne_Strefy_Ekonomiczne_PL.pdf, access: 19.03.2017.

Rada Ministrów (2014), *Program Rozwoju Przedsiębiorstw do 2020 roku*, Załącznik do Uchwały Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 2014, [online], www.pi.gov.pl/PARPFiles/file/news/PRP_wersja_przyjeta_przez_RM_08042014.doc, access: 19.03.2017.

Ministerstwo Gospodarki (2013), *Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”*, [online], <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20130000073/O/M20130073.pdf>, access: 15.03.2017.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2012), *Strategia Rozwoju Kraju do 2020 roku*, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20120000882/O/M20120882.pdf>, [online], access: 14.03.2017.

Strategia Rozwoju Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej S.A. na lata 2016–2025, <http://sse.lodz.pl/wp-content/uploads/2016/12/Strategia-%C5%81SSE-S.A..pdf>, [online], access: 20.03.2017.

Szajna W. (ed.) (2011), *Jak stworzyć KLASTERY*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, Rzeszów.

Małgorzata Marks-Krzyszkowska | malmarks@o2.pl

Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny

Partycypacja polityczna w gminnym samorządzie terytorialnym

Political Participation in Local Rural Self-government

Abstract: The aim of the article is to present the main forms and levels of political participation in local rural self-government. The analyzes concern on the involvement of inhabitants of rural communes in the activities connected with the electoral sphere. The results of the survey on 700 inhabitants of the village refer to: 1) participation in municipal elections, 2) participation in the elections of village heads and village councilors, 3) participation in meetings with candidates for councilors or commune heads, 4) election campaigning for a particular candidate or political groups and 5) participation in work for the election campaign of a particular candidate. In addition, a synthetic indicator of political participation was constructed. It shows the level of this phenomenon in the studied rural communities. The results clearly confirm the thesis of the low propensity of rural people in Poland in local political participation.

Key words: political participation, electoral sphere, rural areas in Poland

Wstęp

Partycypacja polityczna stanowi interesujący przedmiot rozważań zwłaszcza dla politologów i socjologów. Obszerna bibliografia prac, zarówno teoretycznych, jak i empirycznych, odnosi się przede wszystkim do zalet i ograniczeń partycypacji, studiów porównawczych, analiz historycznych czy case study. Najbardziej wpływową wydaje się współautorska praca Sidneya Verby i Normana Nie [1972], odwołująca się do demokracji jako fundamentu partycypacji politycznej. Takie podejście nie wydaje się odosobnione, gdyż jak piszą Geraint Parry, George Moyser i Neil Day [1992, s. 3], każda książka o partycypacji politycznej jest książką o demokracji. Udział obywateli w rządzeniu państwem,

obywatelska równość i wolność, a także aktywne uczestnictwo w życiu publicznym stanowią bowiem podwaliny ustroju demokratycznego. Władza i kontrola – tworzą główne komponenty demokracji – i co odróżnia ten ustrój od innych – należą do ogółu obywateli [Encyklopedia Socjologii 1998].

Rozważaniom na temat demokracji towarzyszy pojęcie decentralizacji. Ogólnie ujmując, odwołuje się ono do mechanizmu przekazania określonego zakresu uprawnień i odpowiedzialności innym podmiotom. Decentralizacja współczesnych, rozwiniętych państw oznacza przeniesienie władzy i odpowiedzialności na lokalne organy i struktury. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na ewolucję koncepcji decentralizacji w kierunku decentralizacji demokratycznej [Blair 2001]. Pierwsze pojęcie odzwierciedlało stosunki społeczne w krajach rozwijających się w latach 50. XX wieku. Stanowiły one w dużej mierze pokłosie inicjatywy administracji publicznej, jednak bez występowania elementu demokratycznego, tj. bez aktywnego udziału społeczeństwa. Nowy sposób rozumienia decentralizacji pojawił się w latach 80., w wyniku fali demokracji, która z początkiem lat 90. przetoczyła się także przez wiele krajów tzw. bloku wschodniego¹.

W systemach demokratycznych ważną rolę odgrywają samorządy terytorialne. W wielu krajach europejskich przejęły one od państwa rolę samodzielnego świadczeniodawcy usług administracyjnych czy publicznych i stały się odpowiedzialne przed obywatelami w zakresie ich realizacji. Samorządy jako związki lokalnego społeczeństwa nie są jednak w stanie *in pleno* realizować zadań i dlatego powołują w drodze powszechnych wyborów swoich przedstawicieli (rada, wójt lub burmistrz, prezydent), którzy sprawują administrację publiczną i rozwiązują lokalne problemy [Matuszak 2007]. Jednocześnie rozwój idei demokracji bezpośredniej sprzyja kwestionowaniu reprezentacyjności władz. Wśród obywateli systematycznie spada poziom satysfakcji z partycypacji przedstawicielskiej [por. Dalton 2008]. Kluczowego znaczenia nabierają zagadnienia dywersyfikacji odpowiedzialności i kontroli społecznej, przede wszystkim jednak uczestnictwa w życiu publicznym szerszych grup społecznych.

Celem artykułu jest prezentacja różnych form i poziomu uczestnictwa politycznego w gminnym samorządzie terytorialnym. Analizy aktywności politycznej sprowadzać się będą do problematyki zaangażowania mieszkańców gmin wiejskich w lokalne wybory. W oparciu o zaprezentowany uprzednio cel sformułowane zostały dwa pytania badawcze: 1) o dominujące formy zaangażowania politycznego i 2) o poziom aktywności politycznej mieszkańców wsi. Odpowiedzi na nie poszukiwane były w zbiorze danych zgromadzonych w ramach projektu zatytułowanego „Modele zarządzania i ich

¹ W Polsce momentem przełomowym stało się przejście od zasad socjalizmu i centralnego sterowania do demokracji liberalnej, wolnego rynku i samorządności.

uwarunkowania w gminach wiejskich². Wykorzystany w niniejszym artykule materiał badawczy pochodził z badania sondażowego zrealizowanego w 2016 roku na próbie warstwowo-losowej 700 mieszkańców sześciu gmin wiejskich, charakteryzujących się zróżnicowanym poziomem społeczno-ekonomicznego rozwoju. Próba została dobrana proporcjonalnie do wielkości każdej z gmin i odzwierciedlała strukturę populacji dorosłych mieszkańców w wieku 18–70 lat.

Partycypacja polityczna została, w niniejszym badaniu³, zoperacjonalizowana jako uczestnictwo mieszkańców gmin wiejskich w bezpośredniej działalności związanej ze sferą wyborczą. Badania odniesiono do wyborów przedstawicieli władz samorządowych (w 2014 roku) oraz sołtysów i rad sołeckich. Odnosząc się do różnych form tej działalności, postużono się pięcioma wskaźnikami: 1) uczestnictwa w wyborach samorządowych, 2) uczestnictwa w wyborach sołtysów i rad sołeckich, 3) uczestnictwa w spotkaniach z kandydatami na radnych lub wójtów, 4) aktywności polegającej na przekonywaniu innych do głosowania na określonego kandydata lub ugrupowanie polityczne oraz 5) uczestnictwa w pracach na rzecz kampanii wyborczej konkretnego kandydata. Następnie, sumując wartości wyżej wymienionych wskaźników częściowych, skonstruowano syntetyczny wskaźnik partycypacji politycznej, informujący o poziomie tego zjawiska w badanych zbiorowościach wiejskich.

Aktywność polityczna – rola i wybrane formy

Wyrazem zmian zachodzących w społeczno-politycznym otoczeniu, a także akceptowanego przez społeczeństwa ładu społecznego, stał się zwiększony zakres oczekiwań i nadziei pokładanych wobec uczestnictwa politycznego obywateli. Znaczenie partycypacji politycznej na poziomie lokalnym wydaje się nie do przecenienia. Dzięki uczestnictwu i zaangażowaniu obywateli (i ich organizacji) zwiększa się zakres ich odpowiedzialności, a lokalne władze bardziej reagują na potrzeby mieszkańców i efektywniej dostarczają publiczne usługi. Uczestnictwo polityczne zapewnia mechanizm, dzięki któremu obywatele mogą przekazywać informacje o zainteresowaniach, preferencjach czy potrzebach – i generalnie wywierać presję na reakcję władz. Głos obywateli powinien być jasny i głośny, aby politycy zrozumieli ich obawy i bardziej zwracali na nie uwagę [Schlozman i in. 1999]. W przeciwnym razie istnieje ryzyko pojawienia się braku zaufania do władz i ich działalności, co z kolei skutkuje alienacją w życiu publicznym. Równocześnie wzrasta rola kontroli obywatelskiej, która staje się filarem zaufania. Poza wyznaczonymi specjalne

² Projekt badawczy realizowany w latach 2015–2018, finansowany przez Narodowe Centrum Nauki (UMO-2014/14/E/HS6/00398), kierownik dr Małgorzata Marks-Krzyszowska.

³ Przywołany wyżej projekt badawczy miał znacznie szerszy zakres niż problematyka niniejszego artykułu.

instytucjami, jak np. NIK czy izba obrachunkowa, możliwość monitorowania i kontrolowania różnych procesów przypisuje się organizacjom pozarządowym (np. tzw. organizacje wachdogowe) lub indywidualnym osobom (np. dostęp do informacji publicznej). Poprzez własne działania obywatele próbują kontrolować, kto sprawuje urząd publiczny i mieć wpływ na to, co robi rząd. Równoznaczne z posiadaniem kontroli jest bycie aktywnym, bycie pasywnym zaś oznacza bycie kontrolowanym [Etzioni 2012, s. 24]. Posiadanie kontroli nad zachodzącymi procesami wyznaczone jest zakresem posiadanej wiedzy i świadomości, wyznaczonego celu działania i wyposażenia w odpowiednie instrumenty lub środki nacisku.

Mimo iż formy kontroli są bogate i różne, a korzyści płynące z zaangażowania w sprawy publiczne powszechnie znane i podzielane, badacze od lat wskazują na relatywnie niski poziom aktywności obywatelskiej. Już na początku lat 70. autorzy Sidney Verba i Norman Nie [1972, s. 195] zwracali uwagę, że zaledwie 11% Amerykanów było aktywnych społecznie, a blisko co czwarty nie uczestniczył w żadnych formach aktywności. Współcześni badacze w innych krajach europejskich, a także w Ameryce, potwierdzają występowanie problemu spadku aktywności obywatelskiej, zwłaszcza w zakresie partycypacji wyborczej i uczestnictwa w organizacjach pozarządowych [Putnam 2008]. Obecnie ludzie częściej niż kiedykolwiek alienują się i czują się wyobcowani. Większość społeczeństwa amerykańskiego nie angażuje się w życie publiczne, ewentualnie bierze udział w wybranych formach uczestnictwa obywatelskiego, nie utożsamiając tego zaangażowania z polityką (w którą także zaangażowanych jest niewielu, zwłaszcza reprezentantów młodszego pokolenia).

Problem ten dotyczy także Polski. Mimo że reformę samorządową (stwarzającą podwaliny aktywności obywatelskiej i politycznej także na poziomie lokalnym) uznaje się za jedną najbardziej udanych, to wciąż borykamy się z wieloma problemami. Jednym z nich jest właśnie niski poziom aktywności społeczno-politycznej. Jerzy Regulski [2011, s. 107], niekwestionowany twórca ustawy o samorządzie terytorialnym w Polsce, po 20 latach od jej wejścia w życie zauważa: „Jeśli na początku naszych przemian kładziono nacisk na zmianę ustroju, aby społeczności mogły się rządzić same, i na szkolenia, aby umiały to robić, to teraz trzeba zmienić priorytety – trzeba podjąć wysiłek, aby społeczności chciały się zajmować własnymi publicznymi sprawami”.

Mieszkańcy obszarów wiejskich częściej niż mieszkańcy miast wyrażają postawy negatywne wobec demokracji. Jak wynika z *Diagnozy społecznej* [2007], przekonanie, że demokracja jest najlepszą formą rządów, wyraża zaledwie 17% mieszkańców wsi, zaś 24% w całym społeczeństwie. Niepokojące wyniki znajdują także potwierdzenie w ostatnich badaniach [CBOS, 2017], które wskazują, że mieszkańcy wsi zdecydowanie rzadziej są zwolennikami demokracji (45%) niż mieszkańcy dużych miast (60%). Stosunek do demokracji może mieć istotne znaczenie dla podejmowania aktywności politycznej. Wydają się to potwierdzać dane PKW na temat frekwencji wyborczej

zarówno w parlamentarnych, jak i samorządowych wyborach w Polsce, jak też badania CBOS [2014]. Wynika z nich jednoznacznie, że mieszkańcy wsi rzadziej niż mieszkańcy miast biorą udział w wyborach, przejawiają mniejsze zainteresowanie polityką i mają słabszą orientację w bieżącej sytuacji na scenie politycznej.

Przedstawiciele nauk politycznych, podejmując problematykę zaangażowania obywatelskiego w politykę w latach 70., koncentrowali się na bezpośrednim działaniu obywatela, mającym wpływ na decyzje rządowe. Analizy skupiano na wyborze liderów politycznych i akceptacji ich praktyk. Badania koncentrowano przede wszystkim na uczestnictwie wyborczym. Frekwencja wyborcza była jedną z najczęściej stosowanych miar [Verba, Nie 1972, Brady 1999]. Ten punkt widzenia determinowany był wówczas przez powszechnie przyjętą definicję partycypacji politycznej, którą sprowadzano do legalnych czynności obywatelskich, w mniejszym lub w większym stopniu ukierunkowanych na wybór rządzących i działań przez nich realizowanych [Verba Nie Kim 1978]. W tym czasie nie podejmowano problematyki uczestnictwa obywateli wykraczającego poza sferę wpływu na rządzących. Z czasem jednak rozszerzono zakres zainteresowania badawczego na aktywność obywateli, kierowaną przeciwko podmiotom politycznym, taką jak demonstracje, strajki, czy bojkoty [Teorell i in. 2007, Norris 2002]. Zaczęto także poszukiwać wyjaśnień aktywności „zwykłych obywateli”, a nie elit politycznych, które ukierunkowane są na wpływanie na wynik i efekty polityki w społeczeństwie [Brady 1999, Teorell i in. 2007].

Z biegiem lat opracowano wiele propozycji typologii partycypacji politycznej. Jedna z nich charakteryzuje 5 głównych form tego typu aktywności [Teorell i in. 2007]. Pierwsza z nich, najbardziej znana, sprowadza się do uczestnictwa w wyborach. Druga to tzw. uczestnictwo konsumenckie, polegające na przekazywaniu na cele charytatywne środków finansowych lub bojkotowanie produktów czy idei. Trzecią grupę tworzą działania polegające na uczestnictwie w życiu partii politycznych (np. poprzez przynależność do nich, wykonywanie dobrowolnych prac na rzecz partii lub przekazywanie darowizn na cele partyjne. Czwartą grupę stanowi aktywność protestacyjna (bojkoty, protesty). Piątą, ostatnią, działania polegające na utrzymywaniu kontaktów z organizacjami, politykami i urzędnikami.

Innym kryterium dystynkcji form partycypacji może być m.in. zakres działania: związany z systemem wyborczym lub funkcjonujący poza nim. I tak głosowanie, kandydowanie, zaangażowanie w pracach przedwyborczych lub kampaniach wyborczych partii politycznych zalicza się do działań bezpośrednio związanych z konwencjonalną działalnością wyborczą. Poza systemem wyborczym organizowane są zaś (formy legalne) kontakty z urzędnikami, składanie petycji, organizowanie zgodnych z prawem demonstracji, pisanie artykułów, rozpoczynanie lub wnoszenie wkładu do blogów czy pisanie listów do redaktorów czasopism oraz działania niekonwencjonalne i nieformalne, jak na przykład zajmowanie budynków, blokowanie ruchu, niszczenie mienia.

Zwrócenie uwagi na politykę i sprawy publiczne (tzw. zaangażowanie poznawcze) wyraża się poprzez takie działania jak np. poszukiwanie wiadomości z gazet, mediów, prowadzenie rozmów o polityce z przyjaciółmi i rodziną itp. Zainteresowanie polityką nie jest jednak wystarczającym czynnikiem wyjaśniającym uczestnictwo polityczne [Brady i in. 1995]. Silnymi czynnikami predykcyjnymi są także zasoby czasu, pieniędzy i umiejętności. Wpływ zmiennych statusowych jest w literaturze dobrze udokumentowany [np. Verba i Nie 1972, Verba i in. 1978]⁴, choć istnieją wyniki badań potwierdzające wagę innych czynników. Potrzebę zaangażowania w sprawy publiczne wynosi się z instytucji pierwotnych np. domu rodzinnego, ale także z instytucji wtórnych, jak szkoła, praca, różnego typu organizacje. Zatem umiejętności obywatelskie, które ułatwiają uczestnictwo, są nabywane nie tylko w dzieciństwie, ale także w dorosłym życiu. Ważną rolę pełni tu edukacja. Badania potwierdzają istnienie pozytywnych relacji między nauczaniem i zaangażowaniem [np. Zukin i in. 2006]. Również uczestnictwo obywateli w różnego typu inicjatywach zachęca do dalszego zaangażowania i poczucia wspólnoty. W ten sposób instytucje społeczeństwa obywatelskiego działają, jak zauważył Tocqueville, jako szkoła demokracji. Ank Michels [2017] dowiódł jednak, iż z upływem czasu liczba obywateli zaangażowanych w różnego typu aktywności zmniejsza się, co oznacza, że poczucie zaangażowania publicznego jest raczej warunkiem koniecznym partycypacji niż jej konsekwencją. Z badań Pawła Starosty [1995] wynika także, że czynniki środowiskowe (np. wielkość miejsca zamieszkania) gminy bardziej różnicowały partycypację niż czynniki statusowe. Inne badania potwierdzają także, że psychologiczne zmienne, jak poczucie wspólnoty, poczucie przynależności do społeczności, poczucie wpływu, zaspokojenia potrzeb, czy emocjonalnego przywiązania są silnie skorelowane z partycypacją polityczną [Davidson i Cotte 1989, Michels 2017].

Zaangażowanie w działania o charakterze wyborczym – wyniki badań własnych

Partycypacja w wyborach stanowi jedną z najpopularniejszych form aktywności politycznej. Nie wymaga ona bowiem tak dużego zaangażowania obywatela, jak pozostałe formy i zwykle towarzyszy jej intensywna kampania wyborcza, nakłaniająca do uczestnictwa. Wskaźnik uczestnictwa w wyborach samorządowych w 2014 roku w badanych gminach kształtował się na poziomie wyższym (53%) niż dla całego kraju (47%). Rozbieżność, polegająca na zawyżaniu przez respondentów deklarowanego poziomu uczestnictwa w stosunku do frekwencji wyborczej odnotowanej przez PKW zauważana jest także przez

⁴ Osoby z niższych kręgów społeczno-ekonomicznych i o niższym poziomie wykształcenia są na ogół mniej zaangażowane w politykę i podejmowanie decyzji, co w znacznym stopniu tłumaczy niski poziom partycypacji politycznej na wsi.

innych badaczy [por. CBOS 2014]. Zjawisko to tłumaczone jest „mijaniem się z prawdą” mieszkańców wsi lub chęcią wywarcia lepszego wrażenia przez badanego.

Mimo to zgromadzony materiał badawczy pozwala na obserwacje kilku zjawisk charakteryzujących badane zbiorowości. Deklarację uczestnictwa w wyborach samorządowych złożyła nieco ponad połowa badanych. Można zatem wnioskować, że połowa mieszkańców wsi nie była zainteresowana wyrażeniem swego zdania na temat wyborów władz.

Z uwagi na podejmowany w badaniu temat, ciekawość wzbudzają powody aktywności wyborczej lub jej braku. Respondentów zapytano więc o motywacje do uczestnictwa lub jego braku w ostatnich wyborach samorządowych. Wśród otrzymanych odpowiedzi dominowały dwa wątki. Po pierwsze, respondenci uczestniczący w wyborach uważają to za swój obywatelski obowiązek. Po drugie, ich zaangażowanie wynika z chęci poparcia konkretnych osób starających się o władzę w gminie. Wśród odpowiedzi mniej licznych na uwagę zasługuje motyw przyzwyczajenia (działania rutynowe) oraz chęć zagłosowania w związku z kandydowaniem konkretnej (znanej) osoby. Aktywność partii politycznych w wyborach samorządowych 2014 roku nie miała wyraźnego charakteru w badanych gminach, o czym świadczyć może relatywnie nieduży odsetek odpowiedzi wskazujących na motyw inspirowany działalnością partii. Najmniej liczną grupę stanowiły odpowiedzi wskazujące na chęć wprowadzenia zmiany w gminie.

Tabela 1. Motywy uczestnictwa w wyborach samorządowych N=371

Argument	Liczebność wskazań	Odsetek odpowiedzi
Poczucie obywatelskiego obowiązku	158	43
Zapewnienie uczestnictwa we władzy ludziom, których respondent popiera	144	39
Przyzwyczajenie	38	10
Zagłosowanie przeciwko konkretnym osobom	27	7
Poparcie kogoś znajomego	26	7
Chęć poparcia konkretnej partii politycznej	19	5
Upatrywanie szansy, by coś zmienić w gminie	18	5
Inne: Namowa kogoś innego	1	2

Źródło: opracowanie własne.

Respondenci nieuczestniczący w ostatnich wyborach samorządowych poproszeni zostali o wskazanie powodów ich absencji. Wśród otrzymanych odpowiedzi dominowały: brak zainteresowania polityką i nieznanomość lokalnych kandydatów oraz brak poczucia wpływu na lokalną politykę (bez względu kto wygra, w gminie nic się nie zmieni). Pozostałe odpowiedzi wskazują na brak czasu respondentów, brak odpowiednich kandydatów, dominację interesów partyjnych nad lokalnymi – jako aspekt zniechęcający – i niezdecydowanie respondentów. Nieliczni wskazywali także, iż kampania była nieuczciwa i dlatego

nie uczestniczyli w wyborach. Nieliczni natomiast nie osiągnęli w 2014 roku jeszcze pełnoletności i dlatego nie mieli prawa głosować.

Można zatem wnioskować, że co trzeci badany mieszkaniec wsi nie interesuje się wyborami, co drugi jest aktywny, natomiast pozostała część to osoby potencjalnie zainteresowane, lecz zniechęcone do uczestnictwa w wyborach samorządowych i bierne.

Tabela 2. Motywy braku uczestnictwa w wyborach samorządowych, N=329

Argument	Liczebność wskazań	Odsetek odpowiedzi
1. Brak zainteresowania polityką lokalną, nieznanostwo kandydatów startujących w wyborach	132	41
2. Brak poczucia wpływu	109	34
3. Brak wolnego czasu	58	18
4. Brak odpowiednich kandydatów	33	10
5. Dominowała polityka, a nie sprawy lokalne	26	8
6. Brak zdecydowania, na kogo głosować	23	7
7. Respondent nie był pełnoletni w czasie wyborów	5	2

Źródło: opracowanie własne.

Okazję do uczestnictwa w lokalnym życiu społeczno-politycznym stwarzają także wybory sołtysów i rad sołeckich. Wśród respondentów cieszyły się one dużym powodzeniem, o czym świadczy deklaracja uczestnictwa aż 21% badanych. W tym przypadku kampania wyborcza ma raczej charakter miejscowy (związana z danym sołectwem). Sołtys odgrywa bardzo ważną rolę pośrednika między władzami a miejscową ludnością i jest w bezpośrednim kontakcie z obiema grupami. Mimo spadku prestiżu tej funkcji, wciąż jest ważnym aktorem w lokalnym układzie społecznym, nie jest osobą anonimową, lecz zwykle dobrze znanym, aktywnym, sąsiadem.

Kolejną formę zaangażowania politycznego stanowi uczestnictwo w spotkaniach z kandydatami na radnych lub wójtów. Ponad 10% badanych zadeklarowało tego typu aktywność. Oznacza to, że mieszkańcy wsi niechętnie chodzą na tego typu spotkania, co może wynikać z tego, że dobrze znają kandydatów i nie potrzebują dodatkowych informacji lub nie interesują się nimi wcale.

Przekonywanie innych do głosowania na określonego kandydata lub ugrupowanie polityczne wymaga dobrej znajomości problematyki i kandydatów oraz relatywnie dużego zaangażowania czasu i środków. Dlatego też ta forma partycypacji politycznej charakteryzuje zaledwie 6% respondentów. Podobnie niski odsetek (3%) badanych deklaruje zaangażowanie w lokalną politykę poprzez pracę na rzecz kampanii wyborczej. Oznacza to, że ta forma uczestnictwa nie cieszy się specjalnym zainteresowaniem ze

strony mieszkańców wsi. Z drugiej strony, komitety wyborcze organizujące kampanię w gminach wiejskich z reguły są niewielkie, co może tłumaczyć relatywnie małą potrzebę angażowania współpracowników.

Tabela 3. Wskaźniki cząstkowe partycypacji politycznej

Wskaźnik	Liczebność wskazań	Odsetek respondentów ⁵
Uczestnictwo w wyborach samorządowych	371	53
Uczestnictwo w wyborach sołtysów i rad sołeckich	147	21
Uczestnictwo w spotkaniach z kandydatami na radnych lub wójtów	72	10
Aktywność agitacyjna na rzecz określonego kandydata lub partii	43	6
Uczestnictwo w pracach na rzecz kampanii wyborczej konkretnego kandydata	20	3

Źródło: opracowanie własne.

Sumując wartości czterech opisanych wyżej wskaźników cząstkowych⁶, skonstruowano zmienną syntetyczną, informującą o poziomie partycypacji politycznej mieszkańców badanych gmin wiejskich. Zmienna ta przyjmowała wartości od 0 do 4, gdzie 0 oznaczało brak jakiegokolwiek formy uczestnictwa, 1 – aktywność w jednej z form – poziom bardzo niski, 2 – odpowiednio w dwóch formach – poziom niski, 3 w trzech – poziom średni, 4 w czterech – poziom wysoki i w 5 – poziom bardzo wysoki.

Tabela 4. Zmienna syntetyczna – partycypacja polityczna

Poziom partycypacji	Liczebność	Odsetek respondentów N=700	Odsetek respondentów aktywnych politycznie
1 – bardzo niski	241	34	62
2 – niski	83	12	21
3 – średni	35	5	9
4 – wysoki	24	3	6
5 – bardzo wysoki	9	1	2
Ogółem	392	56	100
0 – brak partycypacji	308	44	–

Źródło: opracowanie własne.

⁵ Odsetek nie sumuje się do 100, ponieważ każdy respondent mógł uczestniczyć w dowolnej liczbie form aktywności.

⁶ Każda ze zmiennych zapisana była w postaci 0–1, gdzie 0 oznaczało, że respondent nie uczestniczył w danej formie aktywności, 1 potwierdzało uczestnictwo.

Badani mieszkańcy wsi przejawiali niską skłonność do partycypacji politycznej, rozumianej jako zaangażowanie w sprawy związane z wyborami. Co drugi badany deklarował aktywność w tym zakresie. Średnio respondenci uczestniczyli w niespełna dwóch (1,7) formach działania politycznego na scenie lokalnej. Spośród osób aktywnych, większość (62%) angażowała się w jeden typ działania. Najczęściej były to wybory organów władz samorządowych lub sołtysów i rad sołeckich. Co piąty respondent uczestniczył w dwóch formach aktywności politycznej, co także wskazuje na niski poziom zaangażowania. Wysoki i bardzo wysoki poziom partycypacji politycznej dotyczył zaledwie 8% badanych mieszkańców wsi. Uzyskane wyniki zdają się potwierdzać tezy nie tylko o niskim poziomie zaangażowania w politykę lokalną, ale również skłaniają do refleksji nad istotą idei demokracji przedstawicielskiej.

Zakończenie

Lokalne sprawy publiczne, zwłaszcza polityka, niezbyt często stają się przedmiotem zainteresowania obywateli, zwłaszcza mieszkańców wsi [np. Cieśnik 2009, CBOS 2014, Bartkowski 2002]. Jedną z najpopularniejszych form aktywności politycznej jest zaangażowanie w sprawy wyborów, dlatego przedmiotem zainteresowania w mniejszym artykule uczyniono pojęcie partycypacji politycznej, odnosząc je do szeroko rozumianego zaangażowania w sferę lokalnych wyborów. Celem analiz ustanowiono identyfikację głównych form partycypacji politycznej mieszkańców wsi oraz określenie jej poziomu.

Z przeprowadzonych badań wynika, że co drugi mieszkaniec wsi uczestniczył w wyborach samorządowych, co piąty zaś w wyborach sołtysów i rad sołeckich. Motywacją do udziału w lokalnych wyborach, prócz obywatelskiego obowiązku, jest chęć wsparcia konkretnej osoby. Potrzeba dokonania zmian w lokalnym układzie politycznym to najrzadziej podnoszony przez respondentów argument na rzecz uczestnictwa. Czy oznacza to, że respondenci nie odczuwali potrzeby wymiany osób sprawujących władzę, a ich udział w wyborach często stawał się wyłącznie rutynowym działaniem, zapewniającym poparcie bądź utrzymanie przy władzy dotychczas aktywnych funkcjonariuszy publicznych? Taka interpretacja skłaniałaby do stwierdzenia, że obserwacja Marii Halamskiej [2001] o reprodukcji, a nie wymianie elit lokalnych, jest wciąż aktualna, mimo iż dotyczyła początkowego okresu transformacji ustrojowej, tj. końca lat 90. Analizując zgromadzony materiał empiryczny, można odnieść wrażenie, że utrzymanie dotychczasowego status quo w lokalnej polityce jest zatem udziałem nie tylko elit, którym zależy na utrzymaniu dotychczasowej pozycji, lecz samych obywateli, którzy nie dążą do zmian, nawet jeśli mają ku temu okazję.

Badani mieszkańcy wsi rzadko uczestniczyli w aktywniejszych (niż wybory) formach działania obywatelskiego, takich jak: osobista agitacja wyborcza, uczestnictwo

w spotkaniach przedwyborczych z kandydatami, czy praca na rzecz konkretnego kandydata. Działania te wymuszają poświęcenie własnego czasu na rzecz wyborów (np. systematyczny udział w zebraniach), a niekiedy i środków finansowych. Ponadto zaangażowanie jest pokłosiem większego zainteresowania polityką lokalną i wymaga znacznie większej wiedzy na temat kandydatów i systemu wyborczego, co może tłumaczyć niskie zainteresowanie tymi formami partycypacji w środowisku wiejskim.

Powszechnie powielane tezy o niskim poziomie uczestnictwa politycznego mieszkańców wsi znalazły zatem potwierdzenie w rozważaniach prowadzonych w ramach przeprowadzonych badań. Blisko połowa respondentów nie udzielała się w sferze wyborczej, a pozostali w znacznym stopniu cechowali się niskim poziomem partycypacji (uczestniczą przeważnie w jednym typie działania). Wyniki te mogą napawać niepokojem, gdyż niezainteresowaniu sferą polityki na ogół towarzyszą niższe kompetencje polityczne, trudności z dokonaniem wyborów politycznych i rzadsze uczestnictwo w procedurach demokratycznych, a to oznacza duże zagrożenie dla rozwoju lokalnej samorządności.

Zasadne wydaje się więc poszukiwanie przyczyn braku aktywności na lokalnej scenie politycznej. Wymaga to w przyszłości pogłębionych badań i analiz uwarunkowań partycypacji, zarówno z perspektywy indywidualnych mieszkańców, elit władzy, jak i warunków środowiskowych, specyficznych dla każdej jednostki samorządu terytorialnego.

Bibliografia

Bartkowski J. (2002), *Polityka w życiu Polaków. Zmiany w okresie 1990–1999. Polacy wśród Europejczyków*, Scholar, Warszawa.

Blair H. (2000), *Participation and accountability at the periphery: democratic local governance in six countries*, „World development”, t. 28, z.1.

Brady H., Verba S., Schlozman K. (1995), *A Resource Model of Political Participation*, The „American Political Science Review”, t. 89, nr 2.

Brady H. (1999), *Political Participation* [w:] J. P. Robinson, P.R. Shaver, L.S. Wrightsman (red.), *Measures of Political Attitudes*, Academic Press, San Diego.

CBOS, 2014, *Postawy mieszkańców wsi wobec polityki*, nr 30.

CBOS, 2017, *Opinie o demokracji*, nr 118.

Cześnik M. (2009), *Partycypacja wyborcza Polaków*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

Dalton R.J. (2008), *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. CQ Press, Washington.

Davidson W.B., Cotte P.R. (1989), *Sense of community and political participation*, „Journal of Community Psychology”, t. 17, nr 2.

Diagnoza społeczna (2007), *Warunki i jakość życia Polaków. Raport* [w:] J. Czapiński, T. Panek (red.), Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa.

Encyklopedia Socjologii, T. 1, A–J, (1998), Oficyna Naukowa, Warszawa.

Etzioni A. (2012), *Aktywne społeczeństwo. Teoria procesów społecznych i politycznych*, Nomos, Kraków.

Halamska M. (2001), *Reprodukcja czy wymiana?: Przekształcenia lokalnych elit politycznych w Polsce w latach 1990–1998*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Matuszak G. (2007), *Atrakcyjność wyborcza kandydatów na radnych w wyborach samorządowych w Polsce w 2006 r.*, „Studia Wyborcze”, nr 3.

Michels A. (2017), *Participation in citizens' summits and public engagement*, „International Review of Administrative Sciences”, nr 1–7, DOI: 10.1177/0020852317691117.

Norris P. (2002), *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*, Cambridge University Press, Cambridge.

Parry G., Moyser G., Day N. (1992), *Political Participation and Democracy in Britain*, Cambridge University Press, Cambridge.

Putnam R.D. (2008), *Samotna gra w kręgle: upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.

Regulski J. (2011), *Samorząd dziś i jutro*, „Znak”, nr 669.

Schlozman K.L., Verba S., Brady H.E. (1999), *Civic participation and the equality problem*, Brookings Institution Press, Washington.

Starosta P. (1995), *Poza metropolię. Wiejskie i małomiasteczkowe zbiorowości lokalne a wzory porządku makrospołecznego*, Wydawnictwo UŁ, Łódź.

Teorell J., Torcal M., Montero J.R. (2007), *Political Participation: Mapping the Terrain* [w:] J.W. van Deth, J.R. Montero, A. Westholm (red.), *Citizenship and Involvement in European Democracies: A Comparative Analysis*, Routledge, London – New York.

Verba S., Nie N.H. (1972), *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. Harper & Row, New York.

Verba S., Nie N. H., Kim J-O. (1978), *Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison*. Chicago University Press, Chicago.

Zukin C., Keeter S., Andolina M., Jenkins K., Carpini M. X.D. (2006), *A new engagement?: Political participation, civic life, and the changing American citizen*, Oxford University Press, Oxford.

Malgorzata Marks-Krzyszowska | malmarks@o2.pl

Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny

Socio-Economic Aspects of Development of Rural Communes in Poland. Case of Godzianów

Abstract: Various development scenarios for different types of communes are being implemented. The development is carried out in a number of directions and at various pace, depending on their resources and ability to use them. The aim of the text is displaying the selected socio-economic aspects of the development of agricultural communities in Poland, based on the example of the commune of Godzianów. This community is characterised by two social processes, adversely affecting the development: ageing of the population and migration. The basis of the commune's economy has been agriculture and it is the most important factor determining the contemporary features of this still traditional rural community. The negative phenomena, which are also rooted in macro-social processes, are not effectively suppressed by active local government policies. This is probably due to the lack of financial resources, but also insufficient vision of the future of the commune. In the period 2011–2014, there can be seen manifestations of the investment policy pursued by the mayor of the commune in the area of sport and recreation development. However, no action was taken by him to support economic activity, and especially the agriculture-related one. Social policy remains outside the sphere of interest of the authorities.

Key words: rural community, local development, problems of rural areas, local politics

Introduction

Socio-economic transformations occurring in rural communities are linked to the notion of local development. They are also identified with the category of progress and positive changes, both quantitative and qualitative. Rural areas have often been compared to urban areas. There has been indicated an enormous distance, even a civilization gap between them, which has justified the need for modernization and multi-faceted changes. The beginning of the 1990s is a particularly difficult period of adapting rural communities to the challenges of market economy in Poland. These areas have been attributed with the "underdevelopment" trait since the beginning of the transformation, which has been fuelled by weak incentives to invest, lack of social and technical infrastructure, lack

of financial capital, and low qualifications of the local population. It has commonly been even referred to as the civilization collapse of the rural areas [Kłodziński 1999].

From the perspective of the development of the whole society it was therefore necessary to take a series of measures to eliminate the negative state of affairs and to improve the living conditions and create development opportunities in rural communities. Due to the influence of numerous factors such as globalization, Poland's accession to the EU structures, and consistently implemented development policy, rural areas have started to undergo various transformations (e.g. demographic, socio-cultural, economic, spatial or political) – expected and desired, as well as negative and sometimes even destructive ones. The results of research and analyses of the development of rural areas in Poland, conducted after 1989, provide knowledge on various of its aspects. The subject of research have been factors limiting the development (related to, among other things, unemployment in rural areas, condition and structure of agriculture, poor state of social and technical infrastructure, low professional qualifications and level of education [Hunek 2000, Kryńska 2002, Pięcek 2002], as well as stimulants of development (entrepreneurship of inhabitants and farmers, promotion, social mobilisation, social capital, EU funding, authority of local authorities, role of leaders, etc.), mechanisms and instruments for solving local problems (creating partnerships and inter-sectoral cooperation, programs and strategies for solving social predicaments, local animation, implementation of development activation projects such as, for instance, Post-Accession Rural Support Program, Leader Program, strategic planning activities, etc.

The results of these long-term efforts lead to several important conclusions. First, the development of the rural areas takes place in the direction of multifunctionality. Gradually, the share of people employed in agriculture is decreasing, the structure of Polish agriculture is changing (the number of small non-profitable farms decreases), and agricultural incomes are growing. Second, the financial condition of the population has improved, although poverty is still a major problem for these areas. Third, in terms of demographics, rural areas become similar to cities – as evidenced by fertility, birth and infant mortality rates. The average life span of the rural population extends. Women in the countryside live longer than in the city. There is observed a growing balance of migration to the countryside, as well as an increase in the level of education of inhabitants and the educational aspirations of young people. Rural areas are characterized by a relatively good age structure. Fourth, there is still an unfavourable situation regarding the accessibility and quality of social and communication infrastructure, which significantly limits the development opportunities of the population. Fifth, the level of application activity of local governments to EU funds increases along the level of residents' satisfaction with the activity of rural areas authorities (though the level of their interest in public affairs is still low).

The socio-economic situation of rural areas is gradually improving, although in some regions it is more disadvantageous than in the European Union. Most of the communes are experiencing development, however, its pace is varied. There are also such areas that undergo a period of developmental stagnation or even recession [Rosner 2010, p. 21]. Despite the positive changes, compared to the state at the beginning of the transformation period, there is still observed a great diversity of communes. In the initial period of research into the factors of spatial differentiation of the level of development, the role of historical factors was underlined. Currently, intra-regional differentiation is highlighted, as well as a smaller role of historical factors along with a greater impact of the location; i.e. centre vs. peripheries (near/far away from the city, at the edge of the administrative borders of the voivodeships). This leads to the conclusion that, despite the implementation of cohesion policy, which assumes levelling the differences in development grade, "pro-cohesive tendencies in the territorial dimension are lost to those which work for further differentiation of the development grade" [Rosner 2010, p. 23]. The reasons include: poorly planned and inappropriately spent funds, inconsistent and ill-prepared strategic plans, and lack of cooperation between the external and local environment. These elements directly relate to public management, which seems not to be effective and development-oriented in all places.

Various development scenarios for different types of communes are being implemented. The development is carried out in a number of directions and at various pace, depending on their resources and ability to use them. The aim of this text is displaying the selected socio-economic aspects of the development of agricultural communities in Poland, based on the example of the commune of Godzianów.

Referring to the typology of functional areas in Poland proposed by Bański [2009], Godzianów may be included among the so-called monofunctional agricultural communes. They are characterized by a clear concentration of agricultural land, favourable natural conditions for agricultural production, and a high share of commercial (market-oriented) farms¹. The main criterion distinguishing such communes is more than 80% of agricultural land in the total area, or more than 70% of farms producing mainly for the market. In addition, these communes generally have a relatively good economic condition.

The background of the analyses will be the characterization of the commune from the perspective of nearly 15 years, based on the data of the Central Statistical Office. This content will be supplemented by information gathered during field research, through the free interview technique, among local actors (authorities and representatives of in-

¹ In addition, they are located outside the administrative boundaries of cities and are not heavily urbanized.

stitutions and organizations) of Godzianów². Another research technique used in this text is the analysis of the content of the official documents obtained from the commune reflecting the real policy of the local authorities in the years 2011–2014 (4 reports of the commune mayor concerning budget execution and minutes of meetings of the commune council of the 6th term).

Characteristics of the Commune and the Processes that Shape It

Godzianów is located in the eastern part of the Łódź voivodeship, in the district (powiat) of Skierniewice. It is a relatively small rural community (area: 44 km²), located far away from major urban agglomerations such as Łódź and Warsaw. It is inhabited by about 2830 persons. The size of the commune is an advantage with regard to social relations since it creates conducive possibilities for establishing direct contacts and cooperation among residents. In economic terms, a small number of inhabitants is a weakness due to, among other things, small demand for utility services, relatively high maintenance costs as regards technical and social infrastructure, lower revenues to the local budget from taxes, etc. The area lacks huge tourist attractions, but its natural environment – with untouched rural landscape – is of great value. These features, together with the typical agricultural character of the commune, predestine Godzianów as a place with agritourism potential, but it is not developed.

The population of the community is systematically decreasing and slowly getting older. For example, in 2000, the area was inhabited by 2 796 people, in 2010 – by 2644 people, and by 2015 the number was reduced to just 2 595 residents. The population decline is due to the lower number of births and the negative balance of migration. The natural increase per 1000 persons in the years 2005–2015 was around 1.5, while at the end of the twentieth century this value reached approximately 2.

Longer life expectancy and statistically earlier male mortality observed in rural areas have a significant influence on the social structure of their inhabitants. A growing population are elderly people, particularly women. The problems of old age and loneliness of seniors living in the countryside are a big challenge for social assistance, especially social work. The noticeable ageing process of rural society is intensified by the outflow of young people, especially women of marriageable age. A consequence of this process is the relatively high proportion of young men – unsuccessfully seeking partners for life.

² The interviews came from the study of the project “Models of management and the determinants of their functioning in rural communes”, National Science Centre, UMO-2014/14/E/HS6/00398.

City – the goal of migrating young women – is associated with the promise of a better educational offer, the opportunity to find a better job, and more desirable living conditions than in the country. Women tend to be better educated than men, therefore they look for partners with a similar status and find them outside their commune or become singles in the big city. This encourages the emergence of a growing group of bachelors in the countryside, who – although *de facto* young – cannot find willing candidates to be married. The loneliness of young men is often accompanied by an alcohol problem, which social services have tried to eradicate for many years.

Youth constitutes the resources of the community that are highly valuable from the perspective of development. The school plays an important role in shaping the attitudes of young people towards the local community. It is an institution with a rich educational tradition and well-prepared faculty. Its advantage is also that it is well-equipped with teaching aids and has a large sports hall that is freely available to the public. However, the school is not able to solve all the problems of the pupils by itself. Lack of work among parents and poverty contribute to the fact that children are neglected, both in material and emotional terms (frustration, aggression, lack of interest in children). A part of the social problems also concern issues related to bringing up children whose parents work outside the commune. They have excess of free time, which they use in the wrong way (according to the opinion of the respondents). Therefore, school activities require support and well-targeted local policies.

One of the elements of the natural environment that is potentially affecting the development of rural areas, especially the agricultural function, is the soil. Its quality determines to a large extent the possibilities of agricultural use of the available space. Approx. 86% of the area of the commune is arable land, however, the majority of soil is characterized by low bonitation. This is the reason why local farming involves the breeding of animals, especially pigs. The typical agricultural nature of the investigated area is also proven by a relatively large number of farms and lack of developed other sectors of the economy, such as the industry of processing or providing services. Traditionally, almost every family possessed their own, even small, farm. However, since the beginning of the 1990s, the number of individual farms has declined year by year. A significant decrease occurred in the period 1996–2010 and concerned smaller farms, in particular those with the area up to 1 hectare (90 farms) and 5–10 hectares (52). On the other hand, the increase in the number of larger farms, i.e. having over 15 hectares, is positive. In the commune there appeared people interested in running modern farms that systematically repurchase or lease farms from local farmers or their heirs. In 2010, all farms owned agricultural land (arable land), out of which the vast majority was characterized by good culture. The farms, whose

headquarters were located in Godzianów, had land with the total area exceeding the entire surface of the commune. This phenomenon creates an opportunity for the development of modern agriculture in this area.

Table 1. Number of individual farms in Godzianów

Year	Total	up to 1 hectare	1–5 hectares	5–10 hectares	10–15 hectares	over 15 hectares
1996	616	102	129	249	119	17
2002	521	71	113	201	106	29
2010	452	30	105	187	80	50

Source: Agricultural Census 1996, 2002, 2010, Central Statistical Office, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/teryt/kategoria/1482>, access: 1th April 2017.

Due to the progressive deagrarisation³, farmers and their family members are looking for employment beyond agriculture, often outside the commune. The problem is not finding any kind of work (for example there is a high demand for unskilled manual workers in big cities like Warsaw, Łódź or Skierniewice), but finding fair paid job close to home. The main local establishments are: poultry slaughterhouse, shops, commune cooperative, cattle breeding facilities and the commune office and school. The fact that sometimes all families are dealing with agriculture, together with off-farm employment, lead to the relatively low level of registered unemployment in the commune. It can be assumed, however, that there is still hidden unemployment, related to the so-called redundancy on farms⁴.

Another characteristic feature of Godzianów is the social inactivity of its inhabitants. Despite the incentives of some more active representatives of local institutions and the real possibilities of action, there is no reaction from residents: “it seems to me that these are times when people think about themselves and not about the general public, not about the society”. Low activity is visible in almost all social groups in the commune: farmers, women, officials. The poor level of social participation is explained by the respondents with the discouraging situation in the state and distrust towards the state authorities: “because, as they say, the fish rots from the head... people see that each of these officials only thinks how much money they can take for as long as possible... and in the past it was not like this”. Increased activity of the inhabitants appears only in situations of crisis and emergency: “when something extra needs to be done, the villagers will gang

³ Decline in the importance of agriculture in the rural economy and farmers in the society.

⁴ Persons who cannot find a job outside agriculture, help with the work on family farms, even if it is not necessary (it is redundant).

together, but there must be a very strong incentive". Apart from a few situations, the members of the local community are oriented mainly on their own personal goals. There is a conviction of widespread jealousy towards people who have succeeded: "this is a quite resourceful commune, the residents envy one another and try to have as much as possible".

However, the level of electoral activity of the inhabitants of Godzianów in the commune-related elections in 2002, 2006 and 2010 can be considered as relatively high. The electoral turnout equalled to over 60% then. In the last elections however, in 2014, there was a decline in electoral participation (51%). The interest in direct participation in the management of the commune is highlighted by the number of candidates running for the position of commune councillor. The highest level of this indicator was recorded in 2002 when 4,4 persons were nominated for one place. In the subsequent elections, it was at the level of 2.6–2.9 persons per place. As far as the executive authority is concerned (the position of the commune mayor), there are usually 3–4 candidates.

From the presented analyses, an image of a small agricultural commune emerges, whose inhabitants slowly adapt to the conditions of the market economy, often seeing their future outside the borders of the commune. The local community is affected by various factors and social phenomena, changes its structure and evolves to face new challenges. Active and purposeful local government policy seems essential to initiate and consolidate development processes (and not just adaptive ones), relating both to agriculture and other spheres of life in the commune.

Local Government Policy

The Act on Territorial Self-Government (Journal of Laws. of 1998 No. 162 Item 1126) defines two bodies that exercise power in the commune and pursue its development policy. These include the mayor – the executive body – and the commune council – the legislative body (formed by 15 councillors). Currently, the seventh term of office of the local government is in progress. Since 2002 both bodies have been elected directly by local residents.

Since 2002, Godzianów has had two mayors, each holding two four-year terms. In the case of the commune council, since 1998 its composition has changed – but the changes are less and less significant. For example, in the 2002–2006 term of office, the composition of the council changed by 60%, while the council that is currently operating only has 27% of new councillors. This means that the same group of people is still responsible for the local politics in Godzianów.

The activity of local authorities during the last completed term of office, i.e. 2010–2014, was analysed⁵. This was the moment when the position was taken by the new mayor and 7 new out of the total 15 councillors. During the period under review there were held 42 meetings of the commune council, during which 250 resolutions were voted. In the course of the meetings, the following issues were considered and decided about: investments and property management, social, municipal, organizational, and financial affairs.

From the point of view of the development policy of the commune, it is noteworthy to mention the discussions on the priority investments in Godzianów: the construction of a sports stadium (the most controversial investment which was finalised only during the following term of office), a sports field, modernization of rural culture centres; renovation of social infrastructure (e.g. school building, show hall) and roads. The property management policy also included the purchase and sale of plots of land, e.g. from residents or cooperatives, with the intention to build an outdoor field/sports stadium or a parking lot in the village centre. The property of the commune was increased also through the modernization and construction of roads and the purchase of equipment for the community centres. These topics aroused the greatest interest of the councillors, as evidenced by the records in the minutes of the meetings of the council. The activity of the council in terms of social policy is different, however. In this case, there are no discussions, no questions asked. The commune council limited its activity to receiving reports on the scope of activities of the social welfare centre. The exception was the decision to take over the financing of the general secondary school (from the district authorities), which for many years had been operating in the commune, but formally had not formed a part of the commune institutions. This decision stemmed from the need to provide the local youth with easy access to high school education. The district government, for economic reasons, wanted to liquidate the school. Another significant resolution concerned the separation of the villages fund, i.e. giving a small part of the commune budget (which is returned to the commune from the state budget in 40%) to the disposal of the inhabitants who can then decide how to use it. Interestingly, only one village (out of 6) joined this initiative. The other village leaders were not interested in it. Furthermore, the content of the analysed minutes points to the total lack of interest of the authorities in efforts to stimulate the economic sphere and strengthen local agriculture.

⁵ The actual exercise of power began only at the end 2011, therefore, the activities of the newly appointed commune council was of marginal importance in 2010. Accordingly, the documents were analyzed for the full years, namely 2011, 2012, 2013 and 2014.

The decisions made by the council are reflected in the state of the commune's finances. An analysis of the budget of Godzianów⁶ leads to the conclusion that financial policy was carried out sparingly and with restraint. The commune had a relatively small budget ranging between 7 and 9 million PLN. The budget balance was negative, although the commune's own income systematically increased. Over 65% of revenues are the so-called external transfers (i.e. subventions and grants), which means a relatively small range of financial independence of the commune). In the structure of revenues, a significant share was occupied by PIT tax (personal income tax), local fees, property tax, agricultural tax, as well as income related to assets (mainly coming from the sale of assets). On the expenditure side, education-related costs accounted for more than 40%, with social support expenditure equalling around 12%. It is worth noting a relatively large share of funds spent on the maintenance of authorities and local public administration (13%), which is comparable to social assistance expenditure (!). In the analysed period, the commune earned every year a small operating surplus (approx. 7% on average), which contributed to the financing of capital expenditure with the commune's own means. Still, there was a clear shortage of financial resources and a visible need to seek additional sources of income (for instance in the form of credit). However, the commune's debt did not exceed 25% of its own income. The investment expenditures made during the analysed period did not affect the growth in the commune's own income, which can be explained by investments of social and not commercial nature (roads, sports facilities).

The commune authorities conduct a conservative and very careful investment policy, supported by external funds and operating surplus. The initiator of the activities in the field of property management is the mayor. The councillors generally show lack of interest in active participation in creation of local social policy. The real role of the council as a policy wizard is usually reduced only to a formal vote.

Conclusions

In spite of many cohesive efforts, as noted by Hałasiewicz, rural areas continue to be an inconsistent socio-cultural and economic conglomerate, and "the scale of changes taking place in rural areas, particularly in the last 10 years, has unprecedented intensity" [Hałasiewicz 2011, s. 3]. The transformations, which rural areas are subject to primarily include [Halamska 2011, Halamska 2016]: deagrarianisation; deruralisation (decreasing of the share of rural population in the national population); restratification (change of

⁶ In years 2011–2014.

the socio-occupational structure of rural population); and formation of a new agricultural model (increase in the number of large farms with relatively high commodity production).

A partial exemplification of the above thesis is the described example of Godzianów. The basis of the commune's economy has been agriculture and it is the most important factor determining the contemporary features of this still traditional rural community. Deagrarisation has become a necessity due to the inability to generate income from work in agriculture. Farmers and members of their families are looking for other, non-agricultural jobs outside the community or the state. The phenomenon of deruralisation is clearly visible. At the same time, there occur processes that give rise to the formation of a new model of agriculture. There are farmers who successfully purchase, rent or lease small unprofitable farms, combining them into larger ones and conducting modern agricultural activities.

Godzianów is also characterised by two social processes, adversely affecting the development: ageing of the population and migration. Low or negative rate of natural increase and significant population outflows generate multidimensional (social and economic) problems. Young people leave the community in search of good education and work. The fact that these are women that mostly do not return to the village results from the lingering of the traditionally perceived role of women in rural settings: the role of mother and wife. Young women have increasingly higher professional aspirations, but the rural areas do not generate jobs for them (except for a minor job offer in public administration and education). Also, the rural marriage market seems far less attractive than the urban one. Consequently, the Godzianów community is gradually ageing and depopulating.

The negative phenomena, which are also rooted in macro-social processes, are not effectively suppressed by active local government policies. This is probably due to the lack of financial resources, but also insufficient vision of the future of the commune. In the period 2011–2014, there can be seen manifestations of the investment policy pursued by the mayor of the commune in the area of sport and recreation development. However, no action was taken by him to support economic activity, and especially the agriculture-related one. Social policy remains outside the sphere of interest of the authorities. The implemented local policy does not translate into an increase in the social activity of the inhabitants, whose actions for the benefit of the private good dominate over actions for the common good. Changing these attitudes seems to be a prerequisite for further development of Godzianów.

Bibliography

Agricultural Census 1996, 2002, 2010, Central Statistical Office [online], <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/teryt/kategoria/1482>, access: 1th April 2017 .

Bański J. (2009), *Typy obszarów funkcjonalnych w Polsce*, Expert opinion for the Ministry of Regional Development, IGiPZ PAN, Warszawa.

Halamska M. (2011), *The Polish Countryside in the Process of Transformation 1989–2009*, „Polish Sociological Review”, no. 173.

Halamska M. (2016), *The evolution of family farms in Poland: present time and the weight of the past*, „Eastern European Countryside”, no. 22.1.

Hałasiewicz A. (2011), *Rural Development in the Context of Spatial Differences in Poland and Building National Territorial Cohesion*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Hunek T. (2000), *Rolnictwo w procesie formowania się nowego ładu społeczno-gospodarczego* [in:] I. Bukraba-Rylska, A. Rosner (eds.), *Wieś i rolnictwo na przełomie wieków*, IRWiR PAN, Warszawa.

Journal of Laws of 1998 No. 162 Item 1126.

Kłodziński M. (1999), *Aktywizacja gospodarcza obszarów wiejskich*, IRWiR PAN, Warszawa.

Kryńska E. (2002), *Bezrobocie na wsi* [in:] A. Frąckiewicz-Wronka, M. Król (eds.), *Problemy polskiej wsi na przełomie wieków*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.

Pięćek B. (2002), *Wiejskie obszary problemowe w aspekcie infrastruktury* [in:] A. Rosner (ed.), *Wiejskie obszary kumulacji barier rozwojowych*, IRWiR PAN, Warszawa.

Rosner A. (2010), *Przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a dynamika przemian* [in:] M. Stanny (ed.), *Przestrzenne, społeczno-ekonomiczne zróżnicowanie obszarów wiejskich a dynamika przemian*, IRWiR PAN, Warszawa.

Agnieszka Michalska-Żyła | amichalska-zyla@wp.pl

Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny

Poziom partycypacji mieszkańców we współzarządzaniu gminą. Na przykładzie wybranych gmin wiejskich województwa łódzkiego

The Level of Participation of Residents in Co-management of the Commune. On the Example of the Selected Rural Communities of the Lodzkie Voivodeship

Abstract: The aim of the article is to present the level of participation of rural communities inhabitants of the Lodzkie Voivodeship in the process co-management of the municipality. The level of participation was based on three main forms, such as participation in public consultations, participation in public meetings and local activities. The level of participation is considered as an indicator of the advancement of rural local governments transition from bureaucratic administration to the management based on idea of governance. The presented results show the low level of public participation of the examined municipalities inhabitants, which leads to the conclusion that the stage of transformation of public management is poorly advanced in them.

Key words: Public participation, public management, governance, rural communities

Wprowadzenie

Podkreślając znaczenie i korzyści wynikające z partycypacji mieszkańców układów lokalnych zazwyczaj przytaczane są argumenty koncentrujące się na znaczeniu społecznego zaangażowania dla rozwoju i podnoszenia jakości życia zarówno jednostek, społeczności, jak i całego społeczeństwa, w którym żyją [Cicognani, Pirini, Keyes i in. 2008, Lewenstein, Schindler, Skrzypiec 2010]. „Rozwój lokalny dokonuje się w znacznej mierze przez implementację i wspieranie programów społecznych angażujących różne grupy społeczne, wspomagające je w wysiłkach na rzecz poprawy jakości życia, nie zaś poprzez wąskie grupy managementu lokalnego czy rozbudowane biurokratyczne struktury administracji

lokalnej” [Lewenstein 2010, s. 30]. Partycypacja obywatelska to działanie celowe, zaplanowane, zmierzające do poprawy warunków życia konkretnych społeczności. Zwraca się przy tym uwagę na psychospołeczne znaczenie różnych form społecznego zaangażowania. Jak przekonują niektórzy, możliwość uczestnictwa i samostanowienia oraz wkład w życie społeczności mają zasadnicze znaczenie dla polepszenia psychicznego i społecznego samopoczucia jednostki [Prilleltensky, Nelson, Peirson 2001].

Szczególnym przejawem partycypacji obywatelskiej jest partycypacja publiczna określana jako rodzaj praktyki społecznej, która polega na współuczestnictwie obywateli w procesach zarządzania publicznego [Kaźmierczak 2013, s. 11]. Udział obywateli w zarządzaniu publicznym, oprócz jego celowości związanej z chęcią poprawy istniejących warunków i jakości życia oraz dobrostanu mieszkańców układów lokalnych pełni również funkcję regulacyjną i kontrolną. Uczestnicząc, mieszkańcy zyskują większą wiedzę i świadomość dotyczącą funkcjonowania lokalnej władzy i administracji publicznej, co w konsekwencji może prowadzić do większego wpływu na decyzje publiczne i większego udziału w procesie realizacji działań mających na celu zaspokojenie społecznych potrzeb. Z punktu widzenia władzy lokalnej różne przejawy obywatelskiej aktywności mogą być natomiast istotnym wskaźnikiem potrzeb i oczekiwań lokalnego społeczeństwa, wskazującym istotne kierunki działań jakie powinny zostać podjęte. Obywatelskie zaangażowanie sprzyjać może także budowaniu wzajemnego zaufania dając legitymizację podejmowanym przez władzę decyzjom [Długosz, Wygnański 2005, Schimaneck 2015, s. 8] tym samym osłabiając tendencje do różnych przejawów autorytarnego zarządzania. Natomiast niska partycypacja może sprzyjać utrwalaniu istniejących struktur władzy oraz przewagi struktur biurokratycznych, co może skutkować ustaleniem hierarchii celów rozwojowych zniekształconych w stosunku do rzeczywistych potrzeb zbiorowości [por. Gąciarz, Bartkowski 2012]. Partycypacja obywatelska jest więc procesem społecznym, w wyniku którego obywatele lub określone grupy świadomie angażują się w istotne dla nich sprawy przez co uzyskują na nie wpływ, a pośrednio także kontrolę nad decyzjami władz.

Celem artykułu jest ukazanie poziomu wybranych form uczestnictwa mieszkańców gmin wiejskich województwa łódzkiego we współzarządzaniu gminą. Tym samym zwrócona zostanie uwaga na zaawansowanie procesu przechodzenia wiejskich samorządów lokalnych z zarządzania opartego na procedurach biurokratycznego administrowania w kierunku rządzenia opartego na idei governance.

Poziom partycypacji w procesie współzarządzania gminą ustalono analizując trzy główne formy uczestnictwa publicznego mieszkańców układu lokalnego. Po pierwsze, określono poziom udziału mieszkańców w konsultacjach społecznych organizowanych w celu uchwalenia: strategii rozwoju gminy, strategii rozwiązywania problemów

społecznych gminy, strategii promocji gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, założeń do budżetu gminy i wieloletniego planu inwestycyjnego. Po drugie, ukazano skalę uczestnictwa mieszkańców w zebraniach publicznych organizowanych na terenie gminy, które dotyczyły takich kwestii jak: wybory sołtysów i rad sołeckich, funduszu sołeckiego czy sesji rady gminy oraz innych zebraniach organizowanym przez mieszkańców i przez władze gminy. Po trzecie, zaprezentowano poziom uczestniczenia mieszkańców w działaniach związanych ze zgłaszaniem swoich uwag i wizji dotyczących rozwoju lub poprawy warunków życia w miejscowości zamieszkania lub w gminie, rozwiązywaniem lokalnych problemów oraz dobrowolnymi i nieodpłatnymi pracami na rzecz swojej miejscowości i gminy.

Badaniem objęto sześć gmin wiejskich województwa łódzkiego dobranych ze względu na różnice w poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego. W celu określenia poziomu rozwoju gmin a w efekcie wyboru jednostek do badania, wykorzystano analizę danych zgromadzonych w Banku Danych Lokalnych, kierując się przy tym ich dostępnością w oficjalnej statystyce publicznej oraz możliwie zróżnicowanymi charakterystykami poszczególnych aspektów w wymiarze przestrzennym. Poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego w badanych gminach ma charakter relatywny i odnosi się do usytuowania konkretnej gminy względem pozostałych gmin województwa łódzkiego w rankingu skonstruowanym w oparciu o wartości poszczególnych wskaźników¹. I tak z ogólnej liczby gmin wiejskich województwa łódzkiego do badania wybrano sześć gmin zgrupowanych w trzech kategoriach. Pierwszą kategorię stanowiły gminy reprezentujące relatywnie wysoki poziom i warunki życia; zaliczono do nich Zgierz (powiat zgierski) i Nieborów (powiat łowicki). Kategoria druga obejmowała gminy o średnich wartościach analizowanych parametrów, takie jak Widawa (powiat łaski) i Godzianów (powiat skierniewicki). Poziom niski stanowił natomiast odzwierciedlenie najniższych pozycji w rankingu i objął gminy: Strzelce Wielkie (powiat pączęzański) i Wielgomłyny (powiat radomszczański).

Ukazanie poziomu partycypacji publicznej w gminach zróżnicowanych ze względu na poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego stanowić ma głos w dyskusji nad jej środowiskowymi uwarunkowaniami. Podjęta zatem zostanie próba odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego gmin jest czynnikiem istotnie różnicującym stopień i formę obywatelskiego uczestnictwa w życiu publicznym ich mieszkańców.

¹ Opis konstrukcji skali obrazującej poziom rozwoju gmin wiejskich województwa łódzkiego, a tym samym podstawy doboru gmin do badania zawarty został w tekście „Zróżnicowanie jakości życia w gminach wiejskich województwa łódzkiego” [Michalska-Żyła 2017] oraz w artykule Agnieszki Kretek-Kamińskiej i Agaty Żółtaszek pt. „Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego gmin województwa łódzkiego” opublikowanym w tym tomie.

Materiał empiryczny będący podstawą prezentowanych zagadnień został zgromadzony w ramach badań ankietowych² zrealizowanych w 2016 roku na reprezentatywnych próbach dorosłych mieszkańców sześciu wybranych gmin wiejskich województwa łódzkiego. Ogółem zrealizowano 700 kwestionariuszy wywiadów w całej badanej zbiorowości. Liczba wywiadów zrealizowanych w poszczególnych gminach uzależniona była do liczby mieszkańców i wahała się w przedziale od 100 do 150 wywiadów.

Na drodze do współzarządzania

To jaki jest poziom społecznej partycypacji mieszkańców układów lokalnych może zależeć od wielu różnych czynników społecznych, kulturowych czy wreszcie politycznych i organizacyjnych. Koncentrując uwagę na dwóch ostatnich czynnikach zwykle proponuje się rozwiązania zmierzające do pobudzania partycypacji mieszkańców układów lokalnych, które polegają na tworzeniu inkluzywnych modeli zarządzania w sferze publicznej. Ich realizacja związana jest nie tylko z formułowanymi celami zarządzania (mającymi społeczny, publiczny i niewykluczający charakter) ale również ze stworzeniem warunków do aktywnego uczestniczenia obywateli w procesie ich definiowania, realizowania i kontrolowania. Taka wizja współczesnego zarządzania sferą publiczną bliska jest modelowi governance. Podstawą omawianej koncepcji jest proces przekazywania przez podmioty publiczne części swoich kompetencji innym podmiotom funkcjonującym w lokalnym środowisku. Przyjęte rozwiązania zmierzać mają do nawiązywania różnych form współpracy zwiększającej, opartą na zaufaniu, współzależność przy jednoczesnym zachowaniu ich autonomii [Rhodes 1997, Rhodes 2007, Stoker 1998]. Wyrazem partycypacyjnej formy zarządzania na poziomie lokalnym jest local governance, który można określić jako elastyczny model podejmowania decyzji w oparciu o luźne powiązania pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a społeczeństwem na poziomie lokalnym [Łukomska-Szarek, Włóka 2013, s. 210]. W praktyce oznacza to decentralizację uprawnień decyzyjnych, nie tylko pomiędzy różnymi szczeblami administracji samorządowej, lecz również przez bezpośrednie włączenie w ten proces obywateli, zarówno indywidualnych, jak i zorganizowanych w różnego rodzaju grupy.

Nowy wymiar realizacji polityki publicznej oznacza zmianę z administrowania opartego na biurokratycznych standardach w kierunku współzarządzenia opartego na sieciowym charakterze relacji między różnymi podmiotami zaangażowanymi w ów proces. Pozytywnym efektem tego rodzaju partnerskiej kooperacji jest to, iż wszyscy

² Badania zrealizowano w ramach projektu „Modele zarządzania w gminach wiejskich i ich uwarunkowania”, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (nr UMO-2014/14/E/HS6/00398).

uczestnicy zyskują dodatkową zdolność do działania wynikającą z połączenia zasobów, umiejętności i zamierzeń dla osiągnięcia pożądanego celu [Oramus 2015, s. 190]. Podmioty sektora publicznego zaczynają charakteryzować się zatem coraz większym pluralizmem, zwłaszcza jeśli chodzi o ich skład podlegający znacznemu zróżnicowaniu. Administracja publiczna traci przy tym rolę nadrzędnego regulatora stosunków społecznych przyjmując raczej rolę koordynatora wysiłków wielu podmiotów czy mediatora w relacjach między nimi. Staje się przy tym jednym z segmentów społeczeństwa obywatelskiego połączonym z innymi podmiotami funkcjonującymi w lokalnym środowisku sieciami licznych współzależności [Klijn, Koppenjan 2000, Herbst 2008]. Jak przekonuje Marek Oramus: „Rządzenie w ujęciu governance zawsze odbywa się w formie interaktywnych, a nie imperatywnych relacji, gdyż zakłada się brak posiadania całościowej wiedzy oraz wystarczających zasobów do zdominowania procesu decyzyjnego przez jeden podmiot.” [Oramus 2015, s. 189]. Efektem podejmowanego współdziałania ma być zatem skuteczna realizacja działań i ich lepsze dopasowanie do rzeczywistych potrzeb lokalnego społeczeństwa oraz poprawa jakości funkcjonowania sfery publicznej.

Określone instytucjonalne warunki w postaci przyjętego w gminie systemu/modelu zarządzania można traktować jako czynnik sprzyjający bądź nie różnym formom partycypacji mieszkańców. W tym znaczeniu zaangażowanie obywateli i innych podmiotów działających w sferze publicznej byłoby zatem efektem ich oddziaływania. Warunki te odnosiłyby się do określonego systemu zachęt do uczestnictwa w postaci chociażby swoistych procedur zarządzania, w których znaczenie przypisuje się demokratycznym, włączającym sposobom decydowania o ważnych dla układu lokalnego sprawach. Z drugiej jednak strony uczestnictwo obywateli w życiu publicznym zarówno w formalnych, zagwarantowanych prawem formach, jak i w postaci oddolnych inicjatyw można postrzegać jako przejaw a zarazem wskaźnik transformacji systemu lokalnego zarządzania w kierunku modelu governance – „Współzarządzanie to swoisty parasol ideowy i teoretyczny dla rozlicznych narzędzi technicznych czy prawnych, dla których wspólnym mianownikiem pozostaje istotny udział obywateli w rządzeniu i wykonywaniu zadań publicznych” [Sześciło 2014, s. 53].

Poziom partycypacji mieszkańców gmin wiejskich województwa łódzkiego

W niniejszym opracowaniu skoncentrowano się na analizie poziomu partycypacji mieszkańców wsi w procesie współzarządzania gminą. Podstawą jego ustalenia były trzy formy uczestnictwa publicznego, do których zaliczono udział w konsultacjach społecznych organizowanych w ważnych dla gminy sprawach, w zebraniach

publicznych organizowanych na terenie gminy oraz w działaniach związanych ze zgłaszaniem swoich uwag i wizji dotyczących rozwoju lub poprawy warunków życia w miejscowości zamieszkania lub w gminie.

Konsultacje społeczne są jedną z istotnych form partycypacji obywateli w życiu publicznym, stanowiąc tym samym instytucję demokracji bezpośredniej zakładającej udział obywateli w podejmowaniu decyzji w sprawach mających dla nich istotne znaczenie [Grabowska 2005, s. 18]. Konsultacje społeczne są usankcjonowane z mocy prawa i można w nich wyróżnić, te które są obligatoryjne i takie, które mają charakter fakultatywny. Konsultacje obligatoryjne organizowane są w przypadku zmian granic społeczności lokalnej, nadawania gminie statusu miasta, ustalania i zmiany nazw gmin oraz siedzib ich władz. Ustawodawca zobowiązuje także władze samorządowe do przeprowadzenia konsultacji przy opracowywaniu planu zagospodarowania przestrzennego oraz w związku z inwestycjami o znacznym stopniu oddziaływania na środowisko [zob. Kubas 2014, ss. 177–179].

Jak dowodzi praktyka społeczna, konsultacje społeczne nie spotykają się z dużym zainteresowaniem ze strony obywateli naszego państwa. Doświadczenie pokazuje, iż biorą w nich udział nieliczni. Konsultacje realizowane w dużych miastach są znamienitym przykładem praktycznej ich realizacji i raczej fasadowej niż realnej formy uczestnictwa obywatelskiego. Nawet konsultacje stanowiące część procesu realizacji budżetu partycypacyjnego, cieszącego się sporym uznaniem ze strony lokalnych środowisk, gromadzą bardzo małe audytorium [zob. Rogozik 2016, Michalska-Żyła, Brzeziński 2017]

Badani mieszkańcy gmin wiejskich województwa łódzkiego zapytani o to czy słyszeli o organizowanych na ich terenie konsultacjach społecznych w zdecydowanej większości udzielili odpowiedzi przeczącej. Odsetek, tych którzy słyszeli o konsultacjach nie przekroczył 15%, a tylko niektóre z tych osób zdecydowały się w nich uczestniczyć. Poniżej zaprezentowano frekwencję mieszkańców badanych gmin w konsultacjach społecznych dotyczących istotnych dla gminy spraw.

Tabela 1. Udział w konsultacjach mieszkańców badanych gmin

Konsultacje w sprawie	Uczestnictwo	Gmina						Ogółem
		1	2	3	4	5	6	
uchwalenia strategii rozwoju gminy	Tak	15,0%	27,0%	27,3%	7,1%	12,5%	46,2%	25,9%
	Nie	85,0%	73,0%	72,7%	92,9%	87,5%	53,8%	74,1%
uchwalenia strategii rozwiązywania problemów społecznych gminy	Tak	23,1%	14,8%	23,1%	0,0%	40,0%	58,8%	25,0%
	Nie	76,9%	85,2%	76,9%	100,0%	60,0%	41,2%	75,0%

uchwalenia strategii promocji gminy	Tak	23,5%	25,0%	25,0%	11,1%	0,0%	57,1%	28,1%
	Nie	76,5%	75,0%	75,0%	88,9%	100,0%	42,9%	71,9%
uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	Tak	21,4%	26,1%	40,0%	6,7%	33,3%	54,2%	31,5%
	Nie	78,6%	73,9%	60,0%	93,3%	66,7%	45,8%	68,5%
założeń do budżetu gminy	Tak	18,2%	33,3%	25,0%	0,0%	0,0%	50,0%	26,9%
	Nie	81,8%	66,7%	75,0%	100,0%	100,0%	50,0%	73,1%
uchwalenia wieloletniego planu inwestycyjnego	Tak	22,2%	12,5%	37,5%	0,0%	0,0%	41,2%	23,2%
	Nie	77,8%	87,5%	62,5%	100,0%	100,0%	58,8%	76,8%

1 – Strzelce Wielkie; 2 – Nieborów; 3 – Widawa; 4 – Wielgomłyny; 5 – Godzianów; 6 – Zgierz

Źródło: opracowanie własne.

Należy zwrócić uwagę, iż poziom uczestnictwa w konsultacjach odnoszących się do istotnych dla społeczności gminnej spraw jest zróżnicowany, choć skala tego zróżnicowania nie jest duża. Najwyższy udział mieszkańców odnotowano w przypadku obligatoryjnego konsultowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W konsultacjach tych brało udział przeszło 30% badanych spośród tych, którzy mieli świadomość ich organizacji. Co ciekawe, podobny poziom uczestnictwa odnotowano w przypadku konsultowania strategii promocji gminy. Wynik taki świadczyć może o coraz większym znaczeniu pozytywnego wizerunku gminy i zainteresowaniu mieszkańców jego tworzeniem. Najniższy udział obywateli wystąpił w przypadku konsultacji dotyczących uchwalania wieloletniego planu inwestycyjnego.

Jeśli chodzi o różnice w poziomie uczestnictwa mieszkańców poszczególnych gmin w wymienionych konsultacjach, to niekwestionowanym liderem okazała się gmina wiejska Zgierz, której około połowa badanych mieszkańców, którzy wiedzieli o organizacji konsultacji, brała w nich udział. Przy tym prawie 60% badanych z tej grupy uczestniczyło w konsultowaniu uchwalenia strategii rozwiązywania problemów społecznych gminy i strategii promocji gminy. Najniższym poziomem partycypacji we wszystkich wyróżnionych konsultacjach wykazali się natomiast mieszkańcy gminy Wielgomłyny. Uczestniczyli bowiem zaledwie w trzech z sześciu z nich, a najwyższy odnotowany odsetek uczestnictwa wystąpił w przypadku konsultowania uchwalenia strategii promocji gminy i wyniósł zaledwie 11%. Najwyższy poziom uczestnictwa w konsultacjach odnotowano zatem w gminie najlepiej rozwiniętej pod względem społeczno-ekonomicznym, najniższy w tej o najmniej korzystnych parametrach rozwoju.

Uczestnictwo w zebraniach organizowanych na terenie gminy jest drugą z analizowanych form uczestnictwa w jej życiu publicznym. Poprzez swój udział mieszkańcy zyskują wiedzę dotyczącą spraw ważnych dla swojej lokalnej społeczności, kierunku

podejmowanych przez władze gminy decyzji, a także mają możliwość wyrażenia swojej opinii. Z badań zrealizowanych w ramach Diagnozy Społecznej 2015 wynika, iż doświadczenie uczestnictwa w zebraniach publicznych posiada prawie 20% badanych Polaków [Czapiński 2015, ss. 345–346], co wskazuje na większą w porównaniu z konsultacjami społecznymi popularność tej formy partycypacji wśród obywateli.

Tabela 2. Udział w zebraniach publicznych

Rodzaj zebrania	Uczestnictwo	Gmina						Ogółem
		1	2	3	4	5	6	
zebranie dotyczące wyborów sołtysów i rad sołeckich	Tak	18,3%	16,0%	14,2%	12,5%	26,0%	35,1%	21,0%
	Nie	81,7%	84,0%	85,8%	87,5%	74,0%	64,9%	79,0%
zebranie dotyczące funduszu sołeckiego	Tak	11,5%	5,3%	7,1%	1,9%	5,0%	13,5%	7,7%
	Nie	88,5%	94,7%	92,9%	98,1%	95,0%	86,5%	92,3%
inne zebranie organizowane przez mieszkańców	Tak	10,6%	16,0%	14,2%	6,7%	14,0%	18,9%	13,9%
	Nie	89,4%	84,0%	85,8%	93,3%	86,0%	81,1%	86,1%
sesja rady gminy	Tak	5,8%	17,6%	7,1%	0,0%	2,0%	4,1%	6,4%
	Nie	94,2%	82,4%	92,9%	100,0%	98,0%	95,9%	93,6%
inne zebraniu organizowane przez władze	Tak	4,8%	1,5%	10,6%	0,0%	6,0%	7,4%	5,1%
	Nie	95,2%	98,5%	89,4%	100,0%	94,0%	92,6%	94,9%

1 – Strzelce Wielkie; 2 – Nieborów; 3 – Widawa; 4 – Wielgomłyny; 5 – Godzianów; 6 – Zgierz

Źródło: opracowanie własne.

Uczestnictwo w zebraniach odbywających się na terenie gminy także cieszy się wśród badanych dużo większą frekwencją niż udział w konsultacjach społecznych. W zależności od rodzaju zebrania swoje uczestnictwo zadeklarowało od 5 do 21% badanych mieszkańców. Największym zainteresowaniem ze strony mieszkańców cieszą się zebrania dotyczące wyborów sołtysów i rad sołeckich, najmniejszym inne zebrania organizowane przez władze gminy. Niska w nich frekwencja może być z jednej strony konsekwencją niewystarczającej informacji w środowisku lokalnym o planowanym zebraniu, z drugiej – bojkotem organizatora. Jedna lub druga sytuacja jest prawdopodobna i zapewne występowała w niektórych z badanych gmin.

Jeśli chodzi o różnice w deklarowanej frekwencji między badanymi gminami, to należy uznać, iż nie są one duże – mniejsze niż w przypadku konsultacji społecznych. Także w tym przypadku gminą, której mieszkańcy okazali się najaktywniej uczestniczyć w zebraniach publicznych była gmina Zgierz, a najmniejsza partycypacja wystąpiła w gminie

Wielgomłyny. Spośród badanych mieszkańców tej ostatniej nikt nie uczestniczył w sesji rady gminy ani zebraniu organizowanym przez władze.

Dziwi także niewielkie zainteresowanie uczestnictwem mieszkańców w atrakcyjnej, jak się wydaje, formie budżetowania partycypacyjnego, do jakiej zaliczyć można fundusz sołecki. Porównując frekwencję mieszkańców miast, w tym przede wszystkim miasta wojewódzkiego Łodzi, które wymieniane jest jako pozytywny przykład omawianej procedury [zob. Michalska-Żyła, Brzeziński 2017], tak niski poziom zainteresowania nią w środowisku wiejskim województwa łódzkiego jest tym bardziej zaskakujący.

Uczestnictwo obywateli w życiu publicznym, oprócz realizacji funkcji obywatelskich związanych z artikulacją interesów, kontrolą władzy i partycypacją społeczną, cechuje się również społecznym charakterem wyrażonym w działaniach zaspokajających różnorodne potrzeby.

Tabela 3. Uczestnictwo w działaniach na rzecz wsi i gminy

Działania	Uczestnictwo	Gmina						Ogółem
		1	2	3	4	5	6	
zgłaszanie uwag, wizje dotyczących rozwoju lub poprawy warunków życia w miejscowości/ gminie	Tak	4,8%	7,6%	8,0%	2,9%	8,0%	13,5%	7,9%
	Nie	95,2%	92,4%	92,0%	97,1%	92,0%	86,5%	92,1%
działania na rzecz rozwiązania tych problemów wsi	Tak	23,8%	14,6%	18,5%	10,0%	18,6%	18,8%	17,8%
	Nie	76,2%	85,4%	81,5%	90,0%	81,4%	81,3%	82,2%
dobrowolna i nieodpłatna pomoc lub praca na rzecz swojej wsi	Tak	31,7%	30,5%	36,3%	17,3%	27,0%	35,1%	30,1%
	Nie	68,3%	69,5%	63,7%	82,7%	73,0%	64,9%	69,9%
dobrowolna i nieodpłatna pomoc lub praca na rzecz swojej gminy	Tak	20,2%	13,0%	20,4%	4,8%	9,0%	15,5%	14,0%
	Nie	79,8%	87,0%	79,6%	95,2%	91,0%	84,5%	86,0%

1 – Strzelce Wielkie; 2 – Nieborów; 3 – Widawa; 4 – Wielgomłyny; 5 – Godzianów; 6 – Zgierz

Źródło: opracowanie własne.

Oddolne i niezinstytucjonalizowane działania na rzecz swojego lokalnego środowiska należą do zdecydowanie częściej podejmowanej aktywności mieszkańców badanych gmin w życiu publicznym. Nieodpłatne i dobrowolne działania podejmowane na rzecz swojej wsi skupiają przeszło 30% badanych, co należy uznać za wynik bardzo dobry biorąc pod uwagę 15% zaangażowanie Polaków w podobne inicjatywy, jakie odnotowano w Diagnozie Społecznej 2015 [Czapiński 2015, s. 344] czy nieprzekraczające od lat 20%

jakie zaobserwowano w badaniach CBOS [2011]. Na uwagę zasługuje fakt, iż połowę mniej badanych absorbuje działania podejmowane na rzecz swojej gminy w porównaniu z inicjatywami podejmowanymi dla dobra wsi, którą zamieszkują. Uczestnictwo w życiu publicznym odbywa się zatem na najniższym lokalnym szczeblu i jak można przypuszczać związane jest z partykularnymi interesami jednostek i dobrem wspólnym najbliższej sąsiedzko-wioskowej społeczności. Co ciekawe, badani w niewielkim stopniu chcą uczestniczyć w rozwiązywaniu problemów swojej społeczności lokalnej, cedując prawdopodobnie to zadanie na władze lub inne podmioty. Mniej niż co dziesiąty badany zgłaszał także uwagi i wizje dotyczące rozwoju i poprawy jakości życia w swojej miejscowości/gminie, co świadczyć może o niewielkim zainteresowaniu uczestnictwem w procesie planowania jako inicjującym etapie zarządzania lokalnego.

Zakończenie

Podkreśla się, iż partycypacja mieszkańców społeczności lokalnych w procesie zarządzania gminą jest ze wszech miar korzystna. Po pierwsze, zyskują obywatele, mając swój udział w podejmowaniu decyzji i ich realizacji, co staje się gwarantem dostosowania ich do celów i potrzeb społecznych. Mieszkańcy mają dzięki temu możliwość monitorowania przebiegu procesu zarządzania gminą oraz wyrażenia swoich opinii. Idealnym typem zarządzania gminą jest więc kooperacja wszystkich podmiotów lokalnego środowiska dla realizacji celów i dobra wspólnego. Taki model zarządzania bliski jest koncepcji governance opisywanej jako partycypacyjne zarządzanie publiczne lub zarządzanie interaktywne [Marks-Krzyszowska 2016]. Podkreślając niewątpliwe zalety owej koncepcji należy mieć także świadomość jej niedostatków. Głównym zarzutem wobec idei współzarządzania jest bowiem jej nieco utopijny charakter, przy czym głównym problemem staje się właśnie zapewnienie odpowiedniego poziomu i jakości partycypacji obywatelskiej, która byłaby gwarantem realizacji procesu współzarządzania [Offe 2012].

W artykule podjęto problem partycypacji mieszkańców gmin wiejskich województwa łódzkiego w wybranych formach uczestnictwa w procesie zarządzania publicznego. Założono, iż poziom ten mógłby być swojego rodzaju wskaźnikiem zaawansowania procesu transformacji systemu lokalnego zarządzania w kierunku od biurokratycznego administrowania do współzarządzania. Posługując się taką miarą, przyznać niestety należy, iż zaawansowanie tego procesu w gminach wiejskich województwa łódzkiego znajduje się zaledwie na początkowym etapie. Uczestnictwo mieszkańców w trzech podstawowych formach jakimi są konsultacje społeczne, udział w zebraniach publicznych i działania społeczne kształtuje się na niskim poziomie. Najniższy poziom partycypacji odnotowano w konsultowaniu społecznym, co może być wyrazem braku zakorzenienia

zwyczaju konsultowania z mieszkańcami decyzji publicznych przez władze samorządowe. Wydaje się, iż ta forma uczestnictwa obywatelskiego jeszcze się w Polsce nie przyjęła. Nieco lepiej wypadło uczestnictwo mieszkańców w zebraniach publicznych, choć wskazać należy na ich mniejsze zainteresowanie tymi, których organizatorem są lokalne władze. Może być to wynikiem braku zainteresowania dla zinstytucjonalizowanych procedur bądź funkcjonującego podziału na linii władza lokalna–obywatele, co skutkuje znacznym poziomem wykluczenia mieszkańców z życia publicznego gminy. Najwyższy poziom uczestnictwa odnotowano w działaniach i pracach podejmowanych na rzecz swojej wsi, co w większym stopniu może być wynikiem postawy pragmatycznej związanej z realizacją interesów prywatnych niż działaniem na rzecz dobra wspólnego.

Można wskazać co najmniej kilka przyczyn niskiego poziomu partycypacji obywatelskiej. Po pierwsze, może to oznaczać postawę roszczeniową w stosunku do wybieranych władz, które zobowiązane są do najlepszego wywiązywania się z zadań do realizacji, których zostali powołani. Po drugie, niskie zaangażowanie w takie działania może być wyrazem aprobaty dla kierunku rozwoju proponowanego przez władze gminy. Po trzecie, może być oznaką małej podmiotowości społeczno-politycznej mieszkańców, a także braku wiary w sens takich działań. I wreszcie przyczyną małej aktywności społecznej mieszkańców społeczności lokalnych może być brak kompetencji obywatelskich, który jest charakterystyczny dla społeczeństw mających za sobą długi okres centralizacji władzy [Sztompka 2010].

Drugim problemem jaki starano się rozwiązać w wyniku podjętej analizy było założenie o wpływie stopnia rozwoju społeczno-ekonomicznego gminy na poziom partycypacji publicznej jej mieszkańców. Zaprezentowane wyniki skłaniają do wniosku, iż kondycja gminy istotnie różnicuje stopień zaangażowania obywatelskiego jej mieszkańców. Wykazano bowiem, iż najwyższy poziom partycypacji we wszystkich jej formach wystąpił w gminie Zgierz, która należy do najlepiej rozwiniętych gmin województwa łódzkiego, natomiast największą biernością obywatelską charakteryzują się mieszkańcy gminy Wielgomłyny, która należy do najsłabiej rozwiniętych. Można zatem zaryzykować stwierdzenie, iż proces transformacji lokalnego zarządzania w kierunku partycypatywnych jego form jest bardziej zaawansowany w środowiskach charakteryzujących się wyższym poziomem rozwoju społeczno-ekonomicznego. Powstaje zatem pytanie czy warunki i jakość życia społeczności lokalnej wpływają na wzrost zaangażowania w życie publiczne jej przedstawicieli, czy raczej określony poziom partycypacji jest czynnikiem pozytywnie oddziałującym na społeczno-ekonomiczny rozwój układu lokalnego. Rozstrzygnięcie tego dylematu można potraktować jako punkt wyjścia do szerszej zakrojonych analiz.

Bibliografia

CBOS (2011), *Aktywność społeczna Polaków – poziom zaangażowania i motywacje. Komunikat z badań BS/62/2011*, oprac. Hipsz N., Wądołowska K., CBOS, Warszawa.

Cicognani E., Pirini C., Keyes C., Joshanloo M., Rostami R., Nosratabadi M. (2008), *Social participation, sense of community and social well being. A study on American, Italian and Iranian university students*, „Social Indicators Research”, vol. 89 (1), ss. 97–112.

Czapiński J. (2015), *Stan społeczeństwa obywatelskiego [w:] Diagnoza społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa.

Długosz D., Wygnański J.J. (2005), *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa.

Gąciarz B., Bartkowski J. (2012), *Samorząd a rozwój. Instytucje, obywatele, podmiotowość*, IFIS PAN, Warszawa.

Grabowska S. (2005), *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich. Studium prawnoporównawcze*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.

Herbst J. (2008), *O kategorii „responsywności” władzy i o pewnym warunku responsywności władzy w Polsce*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 4 (6), ss. 91–106.

Kaźmierczak T. (2013), *O czynnikach warunkujących partycypację publiczną i strategiach jej podnoszenia [w:] A. Olech (red.), Partycypacja publiczna w praktyce. Dwa modele zwiększania uczestnictwa mieszkańców w podejmowaniu decyzji*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

Klijn E.H., Koppenjan J.F.M. (2000), *Public management and policy networks; foundations of a network approach to governance*, „Public Management”, vol. 2, nr. 2 ss. 135–158.

Kubas S. (2014), *Konsultacje społeczne jako przejaw obywatelskiej partycypacji w lokalnym życiu publicznym na przykładzie miasta Katowic*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin Polonia, Sectio K”, vol. XXI/2, ss. 169–188.

Lewenstein B. (2010), *Między rządzeniem a współrządzeniem. Obywatelskie modele rozwoju społeczności lokalnej [w:] B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec (red.) (2010), Partycypacja społeczna*

i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnej, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.

Lewenstein B., Schindler J., Skrzypiec R. (red.) (2010), *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.

Łukomska-Szarek J., Włóka, M. (2013), *Od Local Government do Local Governance – wybrane problemy zarządzania publicznego jednostkami podsektora samorządowego* [w:] D. Wielgórka (red.), *Wybrane procesy zarządzania w przedsiębiorstwach i instytucjach publicznych*, Sekcja Wydawnictw Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa.

Marks-Krzyszowska M. (2016), *Zarządzanie publiczne – istota i wybrane koncepcje*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Sociologica”, nr 56, ss. 37–51.

Michalska-Żyła A. (2017), *Zróżnicowanie jakości życia w gminach wiejskich województwa łódzkiego* [w:] E. Sobczak, A. Sztando (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 477, ss. 172–181.

Michalska-Żyła A., Brzeziński K. (2017), *Budżet partycypacyjny jako mechanizm współzrządzenia miastem*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin Polonia, Sectio K” (w druku).

Offe C. (2012), *Governance – „puste pojęcie” czy naukowy problem badawczy?*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 3(21), ss. 90–102.

Oramus M. (2015), *Model współzarządzania (governance) i problemy dotyczące jego wdrażania w administracji publicznej*, „Rocznik Administracji Publicznej”, nr 1, ss. 179–194.

Prilleltensky I., Nelson G., Peirson L. (2001), *The role of power and control in children's lives: An ecological analysis of pathways toward wellness, resilience, and problems*, „Journal of Community and Applied Social Psychology”, vol. 11, ss. 143–158.

Rhodes R. (1997), *Understanding Governance*, Open University Press, Buckingham–Philadelphia.

Rhodes R. (2007), *Understanding Governance: Ten Years On*, „Organization Studies”, vol. 28, no. 8, ss. 1243–1264.

Rogozik M. (2016), *Konsultacje społeczne to fikcja. Udział mieszkańców jest niewielki*, „Dziennik Polski”, 18 sierpnia 2016.

Stoker G. (1998), *Governance as Theory: Five Propositions*, „International Social Science Journal”, vol. 50, no. 155, ss. 17–28.

Schimanek T. (2015), *Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa.

Sześciło D. (2014), *Współzarządzanie (rządzenie partycypacyjne). Teoria i praktyka*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka”, nr 2(35), ss. 49–66.

Sztompka P. (2010), *Kompetencje cywilizacyjne uwarunkowania transformacji gospodarczej i społecznej*, „Dialog. Pismo dialogu społecznego”, nr 2, ss. 77–89.

Agnieszka Kretek-Kamińska | kkaminsk@uni.lodz.pl

Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Metod i Technik
Badań Społecznych

Agata Żółtaszek | zoltaszek@uni.lodz.pl

Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Ekonometrii Przestrzennej

Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego gmin województwa łódzkiego¹

The Differentiation of the Socio-economic Development Level in Gminas of Lodz Province

Abstract: In numerous researches geographical proximity is considered as a sufficient factor for establishing regional homogeneity. This may be a justified simplification for macroscale analysis. However, researching mezzodata for NUTS 4 (powiat or county) or NUTS 5 (gminas, commune or community) shows that neighboring regions are often dissimilar due to historical, cultural, touristic, demographical or financial reasons, as well as the local governance and policies. To highlight the dispersion of socio-economic development in a region which is considered homogenous an analysis was carried out for communities in a single province (NUTS2 or voivodship). The Lodz province has been chosen as it has a “typical” level of development, i.e. similar to Poland’s average level. The aim of this paper is to analyse the level of socio-economic development of 177 communities in Lodz province. The research was carried out using the Hellwig’s taxonomic index based on the characteristics of local finance, entrepreneurship and labor market, demography and social activity. Subsequently, Geographic Information System (GIS) tools were used to present and analyze the dispersion of development across Lodz province. The regional data for year 2013 come from the Local Data Bank of the Central Statistical Office.

Key words: socio-economic inequalities, socio-economic development, local governance, Hellwig’s taxonomic index

¹ Publikacja powstała w ramach projektu „Modele zarządzania i ich uwarunkowania w gminach wiejskich” finansowanego ze środków NCN(UMO-2014/14/E/HS6/00398).

Wprowadzenie

Rozwój społeczno-ekonomiczny jednostek terytorialnych niezależnie od ich zasięgu i charakteru jest procesem złożonym i wielowymiarowym. Składają się na niego przede wszystkim różnego typu przeobrażenia w sferze gospodarki, infrastruktury i organizacji przestrzeni czy sposoby gospodarowania zasobami naturalnymi, a także zmiany w sferze społecznej obejmujące procesy demograficzne, przemiany w dziedzinach kultury, polityki i organizacji życia społecznego. Wszystkie te elementy oraz powiązania i współzależności między nimi, z jednej strony muszą zostać uwzględnione w koncepcjach i strategiach zarządzania przygotowywanych przez władze lokalne, z drugiej zaś stanowią efekt wcielania tychże koncepcji w życie. Od momentu ustanowienia trójszczeblowej struktury samorządu terytorialnego oraz przyznania jednostkom terytorialnym uprawnień, środków materialnych, ale i zobowiązań w zakresie realizacji zadań związanych z dbałością o zasoby społeczno-ekonomiczne administrowanego obszaru, na władzach lokalnych spoczęła w dużym stopniu odpowiedzialność za stan i rozwój tychże obszarów.

Stąd też niezwykle istotna wydaje się kwestia kompleksowej diagnozy poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego podstawowych jednostek terytorialnych. Stanowi ona bowiem podstawę wyboru metod, technik i sposobów postępowania na kolejnych etapach procesu zarządzania i umożliwia dopasowanie podejmowanych decyzji do specyfiki danego obszaru oraz potrzeb jego mieszkańców. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na brak powszechnie stosowanego zestawu wskaźników rozwoju społecznego i ekonomicznego czy to wziętych z osobna, czy, tym bardziej, odpowiadającego połączonemu zakresowi obu wymiarów. Zarówno wskaźniki dotyczące zasobów ekonomicznych i aktywności gospodarczej różnych jednostek terytorialnych, jak i wskaźniki opisujące ich sytuację społeczno-demograficzną stosowane przez polskich badaczy obejmują bardzo różne zmienne. Ich dobór jest zależny zarówno od typu obszaru poddanego analizie (region, województwo, powiat, gmina), problemu badawczego, dostępności i – w przypadku objęcia analizą większej liczby jednostek – porównywalności danych. Niemniej jednak, analizując sferę ekonomiczno-gospodarczą, badacze stosunkowo często korzystają ze wskaźników opisujących w różny sposób ujmowane dochody jednostek lub mieszkańców – m.in.: udział województw w PKB [np. Heller 2008, s. 10], PKB na mieszkańca, wielkość dochodów na mieszkańca [np. Dziekmianowicz, Łukomska, Górka i in. 2009, ss. 15–17], dochody budżetu gminy z tytułu udziału w dochodach budżetu państwa pochodzących z podatku od osób fizycznych i osób prawnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca, dochody własne gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca [np. Rosner 2002, ss. 12–13], a także poziom ubóstwa i udział klientów pomocy społecznej w strukturze społeczności lokalnej [np. Stanny 2012, s. 154] oraz aktywność gospodarczą na obszarze jednostek: wartość sprzedaży, strukturę sektorową wartości dodanej brutto, udział

województw w krajowym eksporcie, liczbę podmiotów gospodarczych na mieszkańca [np. Dziemianowicz, Łukomska, Górską i in. 2009, ss. 15–17], a także różnie wyrażany poziom bezrobocia oraz zróżnicowanie działalności gospodarczej na danym obszarze (np. odsetek pozarolniczych podmiotów gospodarczych, udział podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego oraz prywatnych podmiotów działających w zakresie edukacji, ochrony zdrowia i opieki społecznej w relacji do podmiotów zarejestrowanych w systemie REGON [np. Rosner 2002, ss. 12–13] czy, w przypadku analizy rozwoju obszarów wiejskich, poziom dezagregacji lokalnej struktury gospodarczej, charakterystyki sektora rolniczego i pozarolniczego, stopień zrównoważenia lokalnego rynku pracy oraz zasobność i wyposażenie (głównie infrastrukturalne) obszaru [Rosner 2010, s. 13].

W analizach poziomu rozwoju społecznego badacze najczęściej odwołują się do różnie operacjonalizowanych indeksów kapitału społecznego i ludzkiego obejmujących m.in. wykształcenie, aktywność obywatelską związaną z udziałem w życiu publicznym – wyborach do władz różnego szczebla i uczestnictwem w pracach organizacji pozarządowych [np. Stanny 2012, s. 153, Rosner 2010, s. 16] – oraz zmiennych demograficznych takich, jak np.: starość populacji w sensie demograficznym, dynamikę demograficzną ukazującą kierunek zmian struktury według wieku i skalę feminizacji w grupach aktywnych zawodowo [np. Stanny 2012, ss. 152–153], charakter zasobów pracy pod względem struktury wieku oraz długookresowe, skumulowane w tej strukturze tendencje migracyjne [Rosner 2010, ss. 16–17].

Co oczywiste, poszczególni autorzy starają się włączyć do analiz wskaźniki pozwalające możliwie najlepiej zobrazować badane zjawisko w odniesieniu do przyjętych założeń i celów, a co za tym idzie różne zestawy wskaźników przynoszą odmienne rezultaty i informacje o sytuacji analizowanych obiektów. Skrótowy przegląd wskaźników wykorzystywanych w badaniach poświęconych tematyce rozwoju społeczno-ekonomicznego jednostek terytorialnych pozwolił jednak na wyodrębnienie obszarów szczególnie dlań istotnych, które wprawdzie mogą być różnie definiowane i operacjonalizowane, ale powinny zostać uwzględnione w każdej analizie z tego zakresu.

Celem artykułu jest statystyczna ocena poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego gmin wiejskich na przykładzie gmin województwa charakteryzującego się średnimi wartościami wskaźników rozwoju społeczno-ekonomicznego.

Kryteria doboru jednostek analizy zostały podyktowane założeniami, że „na gminy jednego województwa w podobny sposób oddziaływać będą czynniki zewnętrzne tzw. niezależne (np. historyczne, globalne przemiany, regulacje prawne) i nie będą różnicować badanych podmiotów” [Marks-Krzyszowska 2016, s. 16] oraz, że „jednostki pozbawione skrajnych wartości zmiennych (cech) najlepiej nadają się do wyprowadzania szerszych uogólnień” [Marks-Krzyszowska 2016, s. 17]. Stąd też pierwszy etap analiz służył

wyłonieniu spośród województw Polski takiego, które ze względu na wartość wskaźnika rozwoju społeczno-ekonomicznego będzie zajmowało pozycję możliwie najbardziej zbliżoną do średniej obliczonej dla całego zbioru. Etap drugi miał na celu analizę zróżnicowania poziomu rozwoju gmin wchodzących w skład tego województwa.

Założenia i metody analizy danych

W celu ustalenia poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego województw w Polsce, a także w gminach województwa wybranego na podstawie przeprowadzonych analiz, zdecydowano się na zastosowanie syntetycznego indeksu, który umożliwi uwzględnienie wielu zmiennych, konstrukcję rankingu obiektów oraz ich podział według kategorii społecznych i gospodarczych.

Mając na uwadze założony cel, a także korzystając z doświadczeń i analiz innych badaczy w tym zakresie, do zestawu wskaźników cząstkowych obrazujących różne wymiary rozwoju społeczno-gospodarczego włączono zmienne obrazujące następujące wymiary:

1. Sytuację ekonomiczno-gospodarczą analizowanych jednostek, w ramach której uwzględniono:

a) na poziomie województw: wskaźnik PKB na 1 mieszkańca w zł, udział wydatków inwestycyjnych JST w wydatkach ogółem oraz wydatków inwestycyjnych na 1 mieszkańca, aktywność gospodarczą wyrażoną wskaźnikami liczby pracujących na 1 000 ludności, liczby podmiotów wpisanych do rejestru REGON na 10 tys. ludności, a także (uznanymi za destymulanty rozwoju) wskaźnikami stopy bezrobocia rejestrowanego (w %) i liczby osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej na 10 tys. ludności;

b) na poziomie gmin: dochody na 1 mieszkańca w zł, udział procentowy dochodów własnych gminy w dochodach ogółem i udział wydatków inwestycyjnych JST w wydatkach ogółem oraz (ze względu na dominację na analizowanym obszarze gmin wiejskich i miejsko-wiejskich) wpływ z podatku PIT i CIT do budżetu gminy przypadający na 1 zł wpływu z podatku rolnego, obrazujący poziom dezagraryzacji gminy [por. Rosner, Stanny 2014, ss. 63–64], aktywność gospodarczą na obszarze jednostek wyrażoną wskaźnikami: liczby pracujących na 1 000 ludności, liczby podmiotów wpisanych do rejestru REGON na 1 000 ludności oraz liczby podmiotów nowo zarejestrowanych na 10 tys. ludności w wieku produkcyjnym oraz (uznanego za destymulantę rozwoju) udziału osób w gospodarstwach domowych korzystających z pomocy społecznej w ludności ogółem.

2. Aktywność społeczną na obszarze analizowanych jednostek obejmującą frekwencję w wyborach samorządowych 2014 roku oraz:

- a) na poziomie województw – liczbę aktywnych organizacji i stowarzyszeń na 1 000 mieszkańców;
- b) na poziomie gmin – liczbę fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych na 10 tys. mieszkańców.
3. Sytuację demograficzną analizowanych jednostek obrazowaną przez: liczbę ludności na 1 km², saldo migracji wewnętrznych na 1 000 ludności oraz (uznaną za destymulantę rozwoju) liczbę ludności w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym.
4. Wykształcenie władz lokalnych oraz ich działania związane z realizacją celów publicznych i zaspokajaniem potrzeb społecznych wyrażonych:
- a) na poziomie województwa: odsetkiem radnych z wykształceniem wyższym w organach uchwałodawczych JST oraz wskaźnikami obrazującymi liczbę dzieci w placówkach wychowania przedszkolnego na 1 tys. dzieci w wieku 3–5 lat oraz liczbę lekarzy na 10 tys. ludności;
- b) na poziomie gminy: odsetkiem radnych z wykształceniem wyższym wśród ogółu radnych oraz wskaźnikami obrazującymi odsetek dzieci w wieku 3–5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym oraz udział wydatków na ochronę zdrowia, komunalnych i związanych z ochroną środowiska w wydatkach gminy.

Jako narzędzie pozwalające zobrazować poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego z uwzględnieniem wyżej wymienionych zmiennych wykorzystano miernik taksonomiczny rozwoju Hellwiga. Umożliwia on wyznaczenie zagregowanego, syntetycznego i relatywnego indeksu dla N obiektów [zob. Bąk 2013, Kopiński 2014, Wierzbicka 2013, Wierzbicka, Żółtaszek 2015]. Przyjmuje się, że badane zjawisko determinowane jest przez M zmiennych diagnostycznych (X_1, X_2, \dots, X_M), które tworzą macierz informacji $X_{N \times M}$. W pierwszym etapie wyznacza się macierz wartości standaryzowanych $Z_{N \times M}$, taką że:

$$Z_{ij} = \frac{x_{ij} - \bar{x}_j}{S_{xj}} \quad (1)$$

gdzie: z_{ij} – standaryzowana wartość zmiennej j -tej dla i -tego obiektu; x_i – empiryczna wartość j -tej zmiennej dla i -tego obiektu; \bar{x}_j – średnia arytmetyczna w rozkładzie zmiennej diagnostycznej X_j ; S_{xj} – odchylenie standardowe w rozkładzie zmiennej diagnostycznej X_j , $i=1, 2, \dots, M$, $j=1, 2, \dots, N$. Następnie dla każdej standaryzowanej zmiennej Z_j , która odpowiada oryginalnej zmiennej X_j uzyskuje się wzorcową zmienną syntetyczną, tj. **wzorzec rozwoju**. Reprezentuje on wartości „najlepsze”, „najkorzystniejsze” każdej zmiennej dla badanego zjawiska. Niezbędne staje się więc rozróżnienie wśród zmiennych diagnostycznych

stymulant i destymulant, czyli zmiennych wpływających pozytywnie i negatywnie na rozważany problem. Wzorzec rozwoju \mathbf{p} , to wektor przyjmujący dla każdej zmiennej X_j wartość maksymalną jeśli zmienna jest stymulantą i wartość minimalną, gdy zmienna diagnostyczna jest destymulantą, tzn.: $\mathbf{p} = [z_{01} \quad z_{02} \quad \dots \quad z_{0M}]$ (2)

gdzie:

$$z_{0j} = \max_i(z_{ij}) \text{ dla zmiennych diagnostycznych będących stymulantami;}$$

$$z_{0j} = \min_i(z_{ij}) \text{ dla zmiennych diagnostycznych będących destymulantami.}$$

Trzecim etapem jest wyznaczenie dla każdego badanego obiektu odległości euklidesowej od wzorca rozwoju z_{0j} , czyli wektora \mathbf{d} :

$$\mathbf{d} = \begin{bmatrix} d_{10} \\ d_{20} \\ \vdots \\ d_{N0} \end{bmatrix} \quad (3)$$

$$\text{gdzie: } d_{i0} = \sqrt{\sum_{j=1}^M (z_{ij} - z_{0j})^2} \quad (4)$$

Dla odległości od wzorca rozwoju d_{i0} wyznacza się wartość średniej arytmetycznej \bar{d} , odchylenia standardowego S_d , a także d_0 daną wzorem:

$$d_0 = \bar{d} + 2 \cdot S_d \quad (5)$$

Następnym etapem jest obliczenie względnego taksonomicznego miernika rozwoju dla poszczególnych obiektów z_i :

$$z_i = 1 - \frac{d_{i0}}{d_0} \quad (6)$$

Względny taksonomiczny miernik rozwoju Hellwiga z_i przyjmuje wartości z przedziału $[0,1]$. Im wyższa wartość, tym badany obiekt znajduje się bliżej wzorca i tym lepsza jest jego sytuacja. Wynik zbliżony do zera oznacza bardzo niekorzystną sytuację obiektu. Na podstawie wartości taksonomicznego miernika rozwoju możliwe jest uporządkowanie obiektów ze względu na poziom analizowanego zjawiska. Wartości miernika można także wykorzystać do analizy skupień, tzn. klasyfikacji obiektów. W przeprowadzonym badaniu gminy dzielone są na trzy przedziały o równych liczebnościach. Przedział o najwyższych wartościach zawiera gminy o wysokim poziomie rozwoju ekonomiczno-społecznego, przedział drugi – o przeciętnym poziomie i przedział trzeci – o niskim poziomie rozwoju.

Dobór danych empirycznych został wyznaczony ich dostępnością dla wszystkich badanych jednostek. Dla potrzeb analizy wykorzystano dane statystyczne za 2013² rok, pozyskane z baz Banku Danych Lokalnych GUS oraz stron PKW (dane dotyczące frekwencji w wyborach samorządowych 2014 roku i wyborach prezydenckich 2015 roku).

Ponieważ w badaniu gmin rozróżnia się ich trzy rodzaje (miejskie, wiejskie i miejsko-wiejskie) oraz trzy poziomy rozwoju (wysoki, przeciętny, niski) zdecydowano się na zbadanie podobieństwa struktur w dwóch wymiarach. Sprawdzone na ile podobna jest struktura rodzaju gmin pomiędzy trzema poziomami rozwoju oraz jak podobne są rozkłady poziomu rozwoju pomiędzy rodzajami gmin. Zastosowany został wskaźnik podobieństwa struktur dla dwóch zbiorowości w postaci:

$$\omega = \sum_{k=1}^K \min_r(w_{1k}, w_{2k}) \quad (7)$$

gdzie: r – numer zbiorowości (grupy), $r = 1, 2$; k – numer kategorii, $k = 1, 2, \dots, K$; K – liczba kategorii; w_{1k} – wskaźnik struktury k -tej kategorii dla zbiorowości 1; w_{2k} – wskaźnik struktury k -tej kategorii dla zbiorowości 2. Wskaźnik ω przyjmuje wartości z przedziału $[0, 1]$. Im wyższa wartość, tym struktury są bardziej podobne.

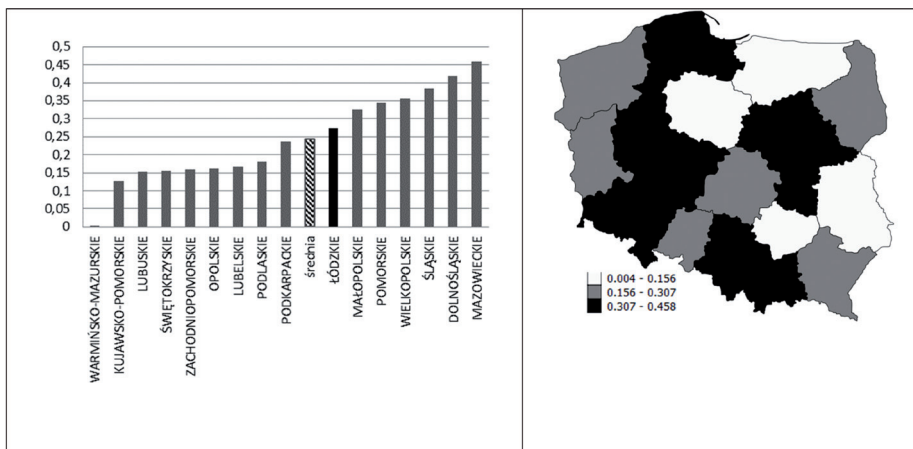
Wyniki analizy zróźnicowania poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego województw

W pierwszym etapie analizy, w oparciu o opisany zestaw wskaźników cząstkowych obliczono syntetyczne miary rozwoju ekonomiczno-społecznego dla wszystkich województw. Na jego podstawie utworzono ranking, którego celem było zidentyfikowanie województwa lokującego się możliwie najbliżej średniej wartości wskaźnika.

Najwyższy poziom rozwoju odnotowano w województwie mazowieckim (0,458), zaś najniższy w województwie warmińsko-mazurskim (0,004). Zasadniczo wyższy poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego występuje w zachodnich regionach oraz w woj. mazowieckim, niż na ścianie wschodniej (zob. tabela 1 i rysunek 1).

² Projekt uzyskał dofinansowanie w konkursie w roku 2015. W chwili jego przygotowywania dane za rok 2013 były najbardziej aktualne i kompletne.

Rysunek 1. Wartość taksonomicznego miernika rozwoju Hellwiga dla województw, 2013 r.



Źródło: opracowanie własne.

Pozycje środkowe w rankingu (7–10) zajęły województwa: łódzkie, podkarpackie, podlaskie i lubelskie, przy czym wartości wskaźnika najbardziej zbliżone do średniej osiągnęły województwa łódzkie i podkarpackie. Ze względu na lokalizację województw podkarpackiego, podlaskiego i lubelskiego na ścianie wschodniej, charakteryzującej się specyficznym dziedzictwem historycznym i kulturowym oraz szeregiem wynikających z niego cech kształtujących poziom rozwoju całego obszaru, m.in. niskim poziomem urbanizacji – brakiem dużych miast i stosunkowo niską gęstością zaludnienia, niskim poziomem uprzemysłowienia, zapóźnieniem infrastrukturalnym, niekorzystną sytuacją demograficzną, niskim poziomem przedsiębiorczości i najniższymi wskaźnikami PKB na mieszkańca [por. np. Rosner 2010, Eberhardt 2011, Stanny 2012, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2013], zdecydowano się na wybór położonego w Polsce centralnej województwa łódzkiego.

Poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego wybranego województwa na tle pozostałych województw jest przeciętny (0,273), zaś obliczona dla niego wartość miernika nieznacznie przewyższa wartość średnią (0,244) i medianę (0,208) dla Polski.

Wyniki analizy zróżnicowania poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego gmin województwa łódzkiego

Województwo łódzkie podzielone jest na 177 gmin oraz 3 miasta na prawach powiatu (Łódź, Piotrków Trybunalski i Skierniewice), które pominięto w badaniu, aby zachować porównywalność wyników. Spośród tych gmin 75% to gminy wiejskie, 10% to miejskie, a 15% gminy miejsko-wiejskie. Ze względu na niejednorodny charakter gmin zdecydowano się na zbadanie podobieństwa struktur w dwóch wymiarach:

- a) dla wszystkich kategorii gmin razem (z pominięciem miast na prawach powiatu)
- b) dla każdej kategorii gmin niezależnie (miejskich, wiejskich, miejsko-wiejskich)

W celu sprawdzenia poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego wyznaczono wartości miernika taksonomicznego Hellwiga dla wszystkich 177 obiektów, a następnie przyporządkowano je do trzech równolicznych grup rozwojowych³. Wskaźnik podobieństwa struktur pokazuje, że podział na rodzaje gmin w grupie o wysokim i przeciętnym poziomie rozwoju jest umiarkowanie podobny (0,66) do zaobserwowanego pomiędzy wysokim i niskim poziomem (0,61), zaś w grupach o przeciętnym i niskim poziomie rozwoju zbieżność rozkładu jest bardzo wysoka (0,95).

³ Poziom rozwoju: WYSOKI – gm. miejskie: Bełchatów, Brzeziny, Głowno, Konstantynów Łódzki, Kutno, Łęczyca, Łowicz, Łódź, Piotrków Trybunalski, Radomsko, Rawa Mazowiecka, Sieradz, Skierniewice, Tomaszów Mazowiecki, Zduńska Wola, Zgierz; gm. wiejskie: Andrespol, Bełchatów, Brąszewice, Brójce, Buczek, Budziszewice, Czarnocin, Dłutów, Dobroń, Kleszczów, Ksawerów, Lutomiersk, Moszczenica, Nowosolna, Osjaków, Pabianice, Parzęczew, Rogów, Rząśnia, Sędziejowice, Sokolnik, Sulmierzyce, Szczerców, Tomaszów Mazowiecki, Ujazd, Wodzierady, Wola Krzysztoporska, Zapolice, Zduńska Wola, Zgierz; gm. miejsko-wiejskie: Aleksandrów Łódzki, Działoszyn, Koluszki, Łask, Opoczno, Pajęczno, Poddębice, Rzgów, Stryków, Tuszyn, Wieluń, Wieruszów, Wolbórz; PRZECIĘTNY – gm. miejskie: Ozorków, gm. wiejskie: Będków, Bolesławiec, Bolimów, Brzeziny, Brzeźnio, Chąšno, Czarnożyły, Dalików, Dmosin, Dobryszce, Domaniewice, Drużbice, Galewice, Głuchów, Godzianów, Gomunice, Gorzkowice, Grabica, Inowłódz, Jeźów, Kiernoza, Kluki, Kocierzew Południowy, Konopnica, Kowiesy, Kutno, Łgota Wielka, Lubochnia, Lututów, Ładzice, Łowicz, Lubnice, Łyszkowice, Maków, Mokrosk, Nieborów, Nowy Kawęczyn, Ozorków, Paradyż, Pątnów, Pęczniew, Radomsko, Rawa Mazowiecka, Rokiciny, Rusiec, Sieradz, Skierniewice, Słupia, Wartkowice, Wróblew; gm. miejsko-wiejskie: Drzewica, Kamieńsk, Przedbórz, Sulejów, Szadek, Uniejów, Warta, Żychlin; NISKI – gm. miejskie: Pabianice, gm. wiejskie: Aleksandrów, Bedlno, Biała, Białaczów, Bielawy, Burzenin, Cielądz, Czastary, Czerniewice, Daszyna, Dąbrowice, Gidle, Głowno, Goszczanów, Góra Św. Małgorzaty, Grabów, Kiełczygłów, Klonowa, Kobiełe Wielkie, Kodrąb, Krzyżanów, Lipce Reymontowskie, Łanięta, Łęczyca, Łęki Szlacheckie, Masłowice, Mniszków, Nowa Brzeźnica, Nowe Ostrowy, Oporów, Ostrówek, Piątek, Poświętne, Regnów, Ręczno, Rozprza, Rzeczyca, Sadkowice, Siemkowice, Skomlin, Sławno, Strzelce, Strzelce Wielkie, Świnice Warckie, Widawa, Wielgomłyny, Wierzchlas, Witonia, Zadzim, Zduny, Żelów, Złoczew, Żarnów, Żelechlinek, Żytno; gm. miejsko-wiejskie: Biała Rawska, Błaszki, Krośniewice.

Najwyższy poziom miernika rozwoju obliczony dla wszystkich typów gmin charakteryzuje gminę wiejską Kleszczów (0,591), zaś najniższy gminę wiejską Żytno (0,018). Wśród 59 gmin o wysokim poziomie rozwoju połowa (50,8% ogółu) to gminy wiejskie (jednocześnie jest to jednak tylko 23% ogółu gmin wiejskich), 27,1% to gminy miejskie, a 22% gminy miejsko-wiejskie. W przypadku gmin o przeciętnym poziomie rozwoju 84,7% ogółu stanowią gminy wiejskie (jest to jednocześnie 38% gmin z tej kategorii), 13,6% gminy miejsko-wiejskie, a jedynie 1,7% gminy miejskie. W przypadku gmin o niskim poziomie rozwoju aż 89,8% to gminy wiejskie, 8,5% to miejsko-wiejskie, a 1,7% miejskie (zob. tabela 1 i rysunek 2).

Tabela 1. Podział wszystkich gmin województwa łódzkiego na 3 kategorie poziomu rozwoju na podstawie taksonomicznego miernika rozwoju Hellwiga, według rodzaju gminy, 2013 r.

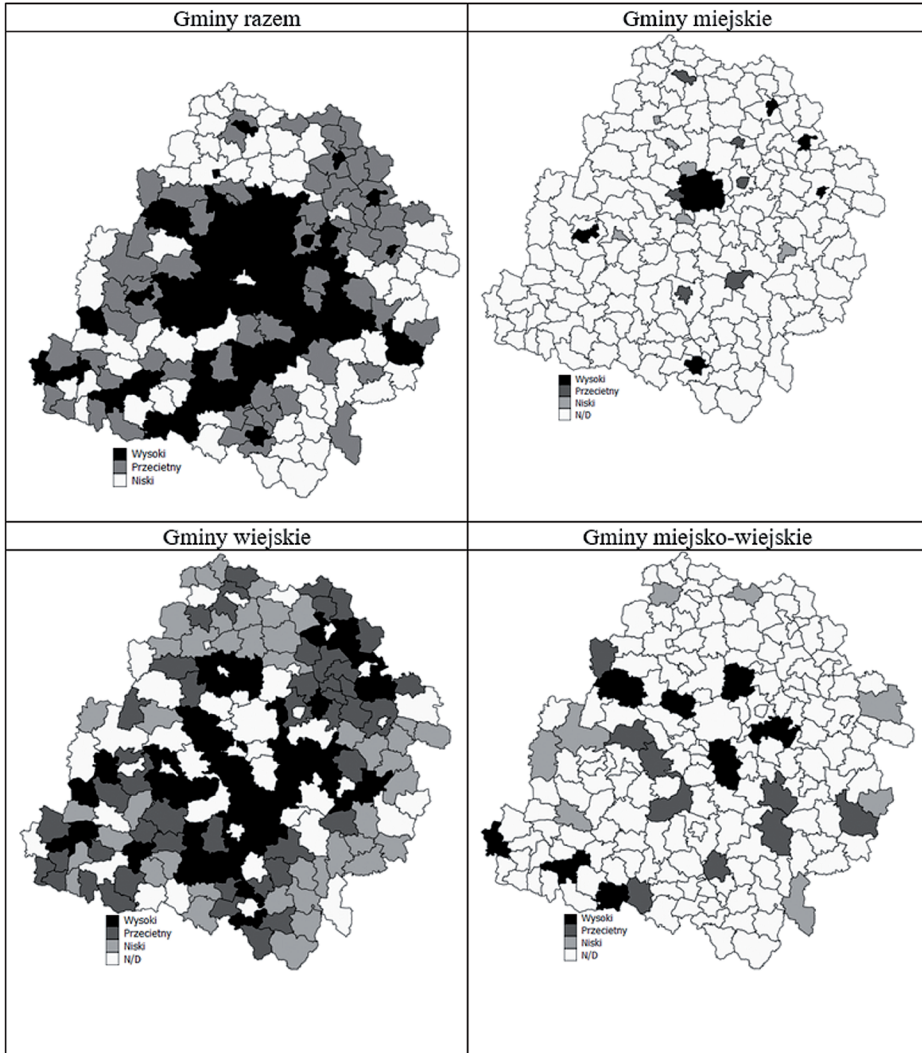
Grupa	Poziom rozwoju	Przedział	Gminy ogółem		Gminy miejskie			Gminy wiejskie			Gminy miejsko-wiejskie			Razem
			liczba	%	liczba	% w kolumnie	% w wierszu	liczba	% w kolumnie	% w wierszu	liczba	% w kolumnie	% w wierszu	
1	wysoki	0,113–0,591	59	33,3%	16	88,9%	27,1%	30	22,6%	50,8%	13	50,0%	22,0%	100%
2	przeciętny	0,082–0,113	59	33,3%	1	5,6%	1,7%	50	37,6%	84,7%	8	30,8%	13,6%	100%
3	niski	0,018–0,082	59	33,3%	1	5,6%	1,7%	53	39,8%	89,8%	5	19,2%	8,5%	100%
Razem			177	100%	18	100%	xxx	133	100%	xxx	26	100%	xxx	xxx

Źródło: opracowanie własne.

Ponieważ 3 analizowane typy gmin charakteryzują się innymi rozkładami rozwoju społeczno-ekonomicznego, zdecydowano się na przeprowadzenie niezależnej analizy każdej z grup osobno (zob. rysunek 2). Wśród gmin miejskich znacząca większość (16 z 18 gmin) charakteryzowała się wysokim poziomem rozwoju, a po jednej gminie znalazło się w przedziałach wartości przeciętnych i niskich. W tym typie gmin najwyższy poziom rozwoju odnotowano w mieście Rawa Mazowiecka (0,446), zaś najniższy w mieście Ozorków (0,017). Warto zauważyć, że silne ośrodki miejskie są rozproszone na terenie całego województwa⁴.

⁴ Poziom rozwoju gmin miejskich (wartość miernika taksonomicznego): WYSOKI (0,271 – 0,446) – Łowicz, Łódź, Radomsko, Rawa Mazowiecka, Sieradz, Skierniewice; PRZECIĘTNY (0,193 – 0,271) – Bełchatów, Brzeziny, Głowno, Konstantynów Łódzki, Kutno, Piotrków Trybunalski; NISKI (0,017 – 0,193) – Łęczycza, Tomaszów Mazowiecki, Zduńska Wola, Zgierz, Ozorków, Pabianice.

Rysunek 2. Przestrzenny rozkład poziomu rozwoju ekonomiczno-społecznego gmin województwa łódzkiego na podstawie taksonomicznego miernika rozwoju Hellwiga w podziale na 3 kategorie (wysokiego, przeciętnego, niskiego poziomu rozwoju) według rodzaju gmin, 2013 r.



(N/D – nie dotyczy, inny niż prezentowany na mapie rodzaj gminy)

Źródło: opracowanie własne.

Wśród 26 gmin miejsko-wiejskich połowę cechował wysoki poziom wskaźnika rozwoju, 8 kolejnych (31% ogółu gmin z tej kategorii) poziom przeciętny, zaś pozostałe 5 (19% kategorii) poziom niski. W przypadku gmin wiejskich rozkład wartości wskaźnika był bardziej równomierny: 30 gmin ze 133 należących do tej kategorii (23% ogółu gmin wiejskich) charakteryzowały wysokie wartości wskaźnika rozwoju społeczno-ekonomicznego, 50 gminom (38% ogółu) na podstawie przeprowadzonych analiz przypisano poziom przeciętny, zaś 53 gminom (40% ogółu gmin wiejskich) niski przedział wartości wskaźnika.

Dla gmin miejsko-wiejskich najwyższy poziom rozwoju cechował Stryków (0,413), a najniższy Błaszki (0,056). Gminy miejsko-wiejskie o najwyższym rozwoju występują w centralnej części łódzkiego w okolicach Aleksandrowa Łódzkiego, Strykowa, Pabianic, Rzgowa, Tuszyna oraz w regionie południowo-zachodnim: Wielunia, Wieruszowa i Działoszyna⁵.

Najwyższą wartość miernika Hellwiga wśród gmin wiejskich osiągnęła gmina Kleszczów (0,578), a najniższą odnotowano w Żytnie (0,021), podobnie jak w analizie wszystkich gmin razem. Również rozkład przestrzenny jest analogiczny. Wysoki poziom rozwoju gmin wiejskich cechuje regiony centralnej części województwa w pobliżu dużych miast⁶. Wskaźnik podobieństwa struktur sugeruje, że rozkład poziomu rozwoju jest umiarkowanie zbieżny pomiędzy gminami wiejskimi i miejsko-wiejskimi (0,73) oraz między miejskimi a miejsko-wiejskimi (0,61), zaś niski między miejskimi i wiejskimi (0,34).

⁵ Poziom rozwoju gmin miejsko-wiejskich: WYSOKI (0,274–0,413) – Aleksandrów Łódzki, Działoszyn, Kuluszki, Poddębice, Rzgów, Stryków, Tuszyn, Wieluń, Wieruszów; PRZECIĘTNY (0,134–0,274) – Łask, Opoczno, Pajęczno, Wolbórz, Kamieński, Sulejów, Szadek, Uniejów, Zelów; NISKI (0,056–0,134) – Drzewica, Przedbórz, Warta, Żychlin, Biała Rawska, Błaszki, Krośnice, Złoczew.

⁶ Poziom rozwoju gmin wiejskich: WYSOKI (0,1139–0,578) – Andrespol, Bełchatów, Będków, Brąszewice, Brójce, Buczek, Budziszewice, Dobryszce, Drużbice, Czarnocin, Dłutów, Dobroń, Grabica, Inowódz, Kleszczów, Ksawerów, Lutomiersk, Lututów, Łowicz, Moszczenica, Nieborów, Nowosolna, Nowy Kawęczyn, Osjaków, Ozorków, Pabianice, Parzęczew, Radomsko, Rogów, Rokiciny, Rząśnia, Sędziejowice, Skierniewice, Sokolniki, Sulmierzyce, Szczerców, Tomaszów Maz., Ujazd, Wodzierady, Wola Krzysztoporska, Wróblew, Zapolice, Zduńska Wola, Zgierz; PRZECIĘTNY (0,085–0,114) – Bolesławiec, Bolimów, Brzeziny, Brzeźno, Chąšno, Czarnożyły, Dalków, Dmosin, Domaniewice, Galewice, Głuchów, Godzianów, Gomunice, Gorzkowice, Jeżów, Kiernożia, Kluki, Kocierzew Południowy, Konopnica, Kowiesy, Kutno, Lgota Wielka, Lubochnia, Ładzice, Łubnice, Łyszkowice, Maków, Mokroś, Pątnów, Pęczniew, Rawa Maz., Rusiec, Sieradz, Słupia, Wartkowice, Czastary, Daszyna, Gidle, Kobile Wielkie, Lipce Reymontowskie, Mniszków, Rozprza, Strzelce, Widawa, Wierzchlas; NISKI (0,021–0,085) – Paradyż, Aleksandrów, Bedno, Biała, Białaczów, Bielawy, Burzenin, Cielądz, Czerniewice, Dąbrowice, Głowno, Goszczanów, Góra Św. Małgorzaty, Grabów, Kielczygłów, Klonowa, Kodrąb, Krzyżanów, Łanięta, Łęczycza, Łęki Szlacheckie, Masłowice, Nowa Brzeźnica, Nowe Ostrowy, Oporów, Ostrówek, Piątek, Poświętne, Regnów, Ręczno, Rzeczyca, Sadkowice, Siemkowice, Skomlin, Sławno, Strzelce Wielkie, Świnice Warckie, Wielgomłyny, Witonia, Zadzim, Zduny, Żarnów, Żelechlinek, Żytno.

Podsumowanie

Przeprowadzone analizy poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego gmin województwa łódzkiego potwierdziły odnotowywane w literaturze przedmiotu prawidłowości dotyczące zróżnicowania poziomu rozwoju gmin ze względu na ich typ oraz ze względu na ulokowanie gmin względem większych ośrodków miejskich [por. Rosner, Stanny 2012]. Rozkład przestrzenny (zobrazowany wcześniej na rysunku 2.) wskazuje na najwyższy poziom rozwoju w centralnej części województwa, w pobliżach miast (m.in. Łodzi, Aleksandrowa Łódzkie, Zgierza, Konstanytnowa Łódzkiego, Bełchatowa, Rawy Mazowieckiej) i zmniejszanie się wartości wskaźnika taksonomicznego wraz z oddalaniem się od nich ku granicom województwa.

Zasadniczo, ze względu na włączone do analizy determinanty społeczno-ekonomiczne, gminy miejskie badanego województwa okazały się lepiej rozwinięte niż gminy miejsko-wiejskie. Najniższą pozycję jako kategoria zajęły zaś gminy wiejskie, przy czym odnotować należy znaczące zróżnicowanie w ramach każdej z wyróżnionych kategorii. Sytuacja taka generuje dla każdej gminy potrzebę „wykreowania własnego mechanizmu dostosowawczego, zapewniającego rozwój, a w konsekwencji poprawę środowiska życia mieszkańców” [Ziółkowski 2015, s. 160]. Co za tym idzie, wielowymiarowa diagnoza „sytuacji społeczno-gospodarczej i ekologiczno-przestrzennej gminy, w tym jej zasobów i walorów, a także otoczenia” [Ziółkowski 2015, s. 157] wydaje się niezbędną w kontekście konieczności przygotowywania dokumentów strategicznych stanowiących podstawy nowoczesnego zarządzania, opartego na zintegrowanym planowaniu [por. Stawasz, Wiśniewska 2016, s. 150]. Wyposażenie władz samorządowych w uprawnienia i narzędzia umożliwiające im realne oddziaływanie na procesy rozwojowe zachodzące na obszarach im podlegających czyni je bowiem w pełni odpowiedzialnymi za kierunek i efekty podejmowanych przez nie decyzji, obligując je do wypracowania efektywnego, adekwatnego do zdiagnozowanej sytuacji społeczno-ekonomicznej modelu zarządzania⁷.

Bibliografia:

Bąk A. (2013), *Metody porządkowania liniowego w polskiej taksonomii – pakiet PLLORD*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Taksonomia”, t. 20, *Klasyfikacja i analiza danych – teoria i zastosowania*, nr 278, ss. 54–62.

⁷ W ramach projektu na podstawie którego przygotowano artykuł podjęto także problem relacji między poziomem rozwoju społeczno-ekonomicznego gmin wiejskich a realizowanym w nich modelem zarządzania.

Dziemianowicz W., Łukomska J., Górska A. i in. (2009), *Trendy rozwojowe regionów*, Geoprofit, Warszawa.

Eberhardt P. (2011), *Problematyka demograficzna tzw. Ściany Wschodniej Rzeczypospolitej Polskiej*, „Roczniki Nauk Społecznych”, t. 3(39), ss. 271–291.

Heller J. (2008), *Poziom rozwoju gospodarczego województw a dochody samorządów terytorialnych w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 4(34), ss. 41–53.

Kopiński A. (2014), *Taksonomia i zastosowanie metody Hellwiga w ocenie efektywności funduszy inwestycyjnych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 330, ss. 192–204, DOI: 10.15611/pn.2014.330.20.

Marks-Krzyszowska M. (2016), *Rekonstrukcja modelu zarządzania w gminach wiejskich*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa”, nr 6, ss. 13–21.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2013), *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski wschodniej do roku 2020*, [online], https://www.mr.gov.pl/media/3372/Strategia_PW_11_07_2013_zmn.pdf, dostęp: 10.06.2017.

Rosner A. (2002), *Zróżnicowanie przestrzenne obszarów wiejskich pod kątem widzenia struktur gospodarczych* [w:] A. Rosner (red.), *Wiejskie obszary kumulacji barier rozwojowych*, IRWiR PAN, Warszawa.

Rosner A. (2010), *Przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a dynamika przemian* [w:] Stanny M., Drygas M. (red.) *Przestrzenne, społeczno-ekonomiczne zróżnicowanie obszarów wiejskich a dynamika przemian*, IRWiR PAN, Warszawa.

Rosner A., Stanny M. (2014), *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap I Przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w 2010 roku*, Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa.

Stanny M. (2012), *Społeczno-ekonomiczne zróżnicowanie obszarów wiejskich* [w:] J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), *Polska wieś 2012. Raport o stanie wsi*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.

Stawasz D., Wiśniewska M. (2016), *Nowoczesne metody zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego* [w:] I. Wieczorek (red.), *Zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego. Wybrane aspekty*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.

Wierzbicka A. (2013), *Determinanty zdrowia – analiza taksonomiczna determinant stanu zdrowia starszej subpopulacji krajów europejskich*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica”, nr 297, ss. 195–210.

Wierzbicka A., Żółtaszek A. (2015), *Analiza bezpieczeństwa publicznego w krajach europejskich*, „Wiadomości Statystyczne”, nr 8, ss. 66–80.

Ziółkowski M. (2015), *Strategiczne zarządzanie rozwojem gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, Rok LXXVII, zeszyt 1, ss. 145–163.

Aldona Frączkiewicz-Wronka | afw@ue.katowice.pl

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Wydział Ekonomii

Anna Kozak | anna.kozak@edu.uekat.pl

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Wydział Ekonomii

Innowacje w usługach publicznych: współpraca Rad Działalności Pożytku Publicznego i samorządu terytorialnego¹

Public Sector Innovations: Co-operation between Public Benefit Boards and Local Government

Abstract: Searching for new ways of delivering public services means that research regarding the conditions for effective services delivery should be targeted not only at the internal aspects of the providers. It is equally important to study the practices of establishing and maintaining inter-organizational relationships, as well as the processes that make up the context, in which the service is provided by a specific ecosystem (Osborne calls it services delivery landscape). This view is consistent with the observed tendency to move away from perceiving services as a duty of the State, but rather to appreciate collaborative practices between organizational actors (i.e. organizations from different sectors) and individual actors (i.e. residents, being service recipients). One of such organizational actors is the Public Benefit Councils (RDPP). The area and means of this entity can be classified as a social innovation undertaken in the activity of units of local self-government (JST). This paper presents opinion on the mutual relations between local government and the RDPP, elaborated as a result of the analysis of the results of the survey conducted among the representatives of both entities.

¹ Artykuł sfinansowany z projektu badawczego pt. *Partycypacja publiczna w praktyce zarządzania publicznego*, realizowanego w ramach działalności statutowej Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach w części dotyczącej potencjału badawczego Wydziału Ekonomii w latach 2015–2017.

Key words: Social innovation, Public Benefit Councils (RDPP), local self-government (JST), coproduction

Wprowadzenie

Dostarczanie usług publicznych w początkach XXI wieku – z uwagi na makro i mikroekonomiczne uwarunkowania – staje się coraz bardziej skomplikowane. Dzisiejszy świat zmaga się z wieloma problemami wynikającymi z narastających nierówności dochodowych, wykluczenia społecznego, wzrostu bezrobocia, akceleracji procesu starzenia się społeczeństw, zmian klimatycznych czy rosnącego zanieczyszczenie środowiska i jego negatywnego wpływu na zdrowie społeczeństwa. Obywatele oczekują, że wiele ze wskazanych kwestii społecznych zostanie rozwiązanych w ramach działań podejmowanych przez państwo i za pomocą jego instytucji. Ograniczoność środków budżetowych powoduje, iż poszukiwanie możliwości zwiększenia efektywności sektora publicznego w wypełnianiu przez niego roli dostawcy usług publicznych jest jednym z kluczowych wyzwań, z którymi zmagają się rządy nowoczesnych państw Europy. Szczególną rolę przypisuje się usługom społecznym, które – realizowane w ramach podsystemu polityki społecznej – nakierowane są na wyrównywanie szans na rynku pracy i w społeczeństwie osób lub grup defaworyzowanych lub zagrożonych marginalizacją [Spicker 1995, s. 274]. Efektywne dostarczanie usług wymaga od zarządzających w podmiotach samorządowych wprowadzania przedsięwzięć i innowacyjnych rozwiązań organizatorskich. Ich celem powinno być stymulowanie koprodukcji w środowisku lokalnych.

Pojęcie koprodukcji istnieje od dekad, jednak w ostatnich latach doświadczyło odrodzenia i traktowane jest jako jedna z głównych idei reform polityki publicznej na całym świecie i artykułowana jest m.in. jako wartościowa droga do reformy sektora usług publicznych, instrument planowania i świadczenia usług w sposób skuteczny, odpowiedź na deficyt demokracji deliberatywnej, drogę do aktywnego obywatelstwa i społeczności oraz środek służący do podnoszenia dodatkowych zasobów do świadczenia usług publicznych. Badania A. Kozak [2017, ss. 73–85], realizowane za pomocą systematycznego przeglądu literatury, a następnie wykorzystania techniki chmury słów, tj. analizy częstotliwości pojawiania się atrybutów przypisywanych pojęciu „koprodukcja” w definicjach, pozwoliły na zidentyfikowanie najczęściej pojawiających się desygnatów analizowanego pojęcia. Pierwszym z nich jest zaangażowanie obywateli/konsumentów w świadczenie usług publicznych – usługi nie są dostarczane przez organizacje publiczne, ale są koprodukowane przez użytkowników i społeczności, co gwarantuje uzyskanie oczekiwanych i optymalnych rezultatów. Drugim wyróżnionym desygnatem koprodukcji jest partycypacja – czyli uznanie konieczności angażowania się beneficjentów ostatecznych (członków społeczności lokalnej) poprzez zachowania produktywne, które mogą podnieść poziom

jakości usług publicznych. Trzecim wyróżnionym desygnatem jest istotny wkład zasobów konsumenta, który jest niezbędnym dla skutecznego i efektywnego dostarczania usług publicznych. Kolejnymi desygnatami koprodukcji są współdziałanie producenta i konsumenta oraz traktowanie usługi publicznej jako produktu tego współdziałania – łączenie wysiłków administracji publicznej i obywateli. Piątym i ostatnim desygnatem jest artykułowanie koprodukcji jako nowego i alternatywnego dla tradycyjnego modelu świadczenia usług publicznych. Obywatel jako koproducent usługi nie jest pasywnym konsumentem, ale aktywnym uczestnikiem procesu świadczenia usług publicznych. W agregacji definicji i znalezienia najczęściej występujących desygnatów powołana autorka zaproponowała definiowanie koprodukcji jako nowego, alternatywnego i partycypacyjnego modelu świadczenia usług publicznych, zakładającego zaangażowanie obywateli w świadczenie tychże usług, przy istotnym wkładzie ich zasobów (m.in. możliwości, umiejętności, wysiłków, czasu i pieniędzy). Dodać należy, że owo działanie ma na cel tworzenie wartości publicznej/społecznej i służy rozwojowi społeczności lokalnej.

Z uwagi na fakt, iż podkreśla się znaczenie dla powstania i efektów koprodukcji współdziałanie administracji publicznej z obywateli i ich instytucjonalnymi przedstawicielami, ciekawy badawczo jawi się problem wzajemnej oceny sposobu realizowania i rezultatów inicjowanej współpracy. Nowym podmiotem, który z uwagi na prawną zmianę statusu i roli związanej z możliwością kształtowania lokalnego rynku usług, może przyczynić się do powstania i wzrostu koprodukcji jest Rada Działalności Pożytku Publicznego (RDPP). Jednakże to, czy mieszkańcy będą zadowoleni z jej funkcjonowania, a jednostka samorządu terytorialnego (JST) będzie korzystała z możliwości współpracy, nie jest uzależnione od regulacji prawnej, ale od tego, w jaki sposób wszystkie zaangażowane strony będą współdziałały, jak kształtować się będą wzajemne relacje między nimi i jak będą oceniane osiągnięte rezultaty.

Celem prowadzonych rozważań jest diagnoza opinii na temat sposobu realizowania i jakości współpracy wyrażona przez głównych graczy w lokalnym środowisku, którzy mogą przyczynić się do wzrostu koprodukcji czyli przedstawiciele RDPP oraz JST.

Rady Działalności Pożytku Publicznego – nowy gracz w procesie dostarczania usług publicznych

Znaczenie efektywnego dostarczania usług społecznych dla kształtowania zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego i tworzenia spójności społecznej [Andrews, Guarneros-Meza, Downe 2016, ss. 558–582] – głównych celów strategicznych UE [Council of Europe 2007; European Commission 2014] – zostało podkreślone w wielu unijnych dokumentach [Commission 2003, Commission 2004] bowiem (1) stanowią one jeden

z najważniejszych filarów europejskiego modelu społecznego, jak również jeden z zasadniczych czynników pozwalających osiągnąć ład społeczny i spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną w Unii Europejskiej oraz jedno z narzędzi osiągania celów strategii lizbońskiej i Europa 2020, (2) dążą do realizacji wartości uznawanych w całej Europie, między innymi sprawiedliwości społecznej, równości, solidarności, rozwoju demokracji i wolności oraz zagwarantowania podstawowych praw obywatelskich i poszanowania godności ludzkiej, (3) nie można ich traktować jak obciążenia dla władz publicznych, gdyż wręcz przeciwnie – przynoszą one pozytywne skutki w postaci tworzenia nowych miejsc pracy, wzrostu gospodarczego i dobrobytu, (4) są świadczone w dynamicznym środowisku, do którego muszą się stale dostosowywać, aby utrzymać wysoki poziom jakości i skuteczności, (5) nie można ich w żadnym razie traktować jako kategorii marginalnej, ponieważ ze względu na segment społeczeństwa, do którego są skierowane oraz na ich szczególny charakter z punktu widzenia organizacji, finansowania i spełnianych zadań usługi te należy traktować jak odrębną i szczególną kategorię usług o zasadniczym znaczeniu dla społeczeństwa [Komunikat 2007, ss. 7–8].

Osiąganie celów wyartykułowanych w powyżej wskazanych dokumentach oznacza konieczność przeprogramowania dotychczasowych i zaprojektowania nowych – innowacyjnych – sposobów dostarczania usług [Frączkiewicz-Wronka, Wronka-Pośpiech, Lara Montero 2015, ss. 27–43]. Pomimo że pojęcie innowacji zazwyczaj kojarzy się z czymś, co dzieje się i dotyczy techniki, technologii czy gospodarki, w latach dziewięćdziesiątych zwrócono także uwagę na pojawiające się coraz częściej nowatorskie rozwiązania zjawisk zachodzących w społeczeństwie i nadano im nazwę innowacji społecznych. W literaturze przedmiotu różnie definiuje się innowacje społeczne, eksponując jednakże jako podstawowy atrybut jakościowe zmiany w dobrostanie jednostki i społeczeństwa pojawiające się w następstwie ich zaistnienia (wyczerpujący przegląd definicji zamieszczono w pracy *Innowacje społeczne – pojęcie i znaczenie* [Wronka-Pośpiech 2015, ss. 124–136]. Z uwagi na obszar rozważań podejmowanych w niniejszym opracowaniu przyjęto wąskie rozumienie pojęcia, odnoszące się *stricto* do innowacji w usługach publicznych, w tym społecznych, które definiuje się *jako proces tworzenia oraz wdrażania nowych usług i procesów lub usprawniania już istniejących, na rzecz społeczeństwa* [European Commission 2013, s. 11]. Przytoczona definicja eksponuje funkcjonalne i utylitarne aspekty omawianego zjawiska, szczególnie istotne w obliczu narastających problemów gospodarczych i społecznych. Aby było możliwe ciągłe i efektywne świadczenie usług społecznych na wysokim poziomie i zgodnie z oczekiwaniami obywateli, wprowadzanie innowacji w procesy ich świadczenia jest niezbędne. Analiza dotychczasowych praktyk w tym zakresie wskazuje, iż często zachodzą one przypadkowo, a nie w wyniku celowych, systematycznych strategicznych działań [European Commission 2013, s. 7].

Innowacje w sektorze publicznym możemy różnicować na ukierunkowane wewnętrznie (innowacje w administracji), ukierunkowane zewnętrznie (innowacje w politykach publicznych) oraz innowacje dokonywane w sektorze publicznym w konsekwencji działań podejmowanych przez ten sektor, a nakierowanych na praktyki realizowane w sektorze społecznym/obywatelskim/trzecim lub prywatnym/biznesowym/rynkowym [European Commission 2013]. Dotyczyć mogą tworzenia nowych lub usprawniania już istniejących procesów (ukierunkowanie wewnętrzne) bądź usług publicznych (ukierunkowanie zewnętrzne). Najlepsze rezultaty w implementowaniu innowacji osiąga się wtedy, gdy brane pod uwagę jest zarówno zewnętrzne, jak i wewnętrzne ukierunkowanie. Dla jasności wyводу wskazano poniżej podział, według którego identyfikuje się wewnętrzne lub zewnętrzne ukierunkowanie innowacji:

1. innowacje w sektorze publicznym, w tym

- polityki i inicjatywy ukierunkowane wewnętrznie – na usprawnianie działania sektora publicznego (innowacje administracyjne organizacyjne). Ten typ innowacji ma na celu zwiększenie efektywności sektora publicznego poprzez zmiany organizacyjne czy proceduralne, zazwyczaj dość ogólne, mające na celu właściwe prze-modelowanie organizacji w sposób analogiczny do modelowania organizacyjnego przedsiębiorstw, z uwzględnieniem długoterminowej perspektywy późniejszego stosowania poszukiwanych rozwiązań;
- polityki i inicjatywy ukierunkowane zewnętrznie – na usprawnianie usług oraz ich wyników dostarczanych obywatelom oraz przedsiębiorcom (innowacje w usługach i politykach dotyczących ich świadczenia). Ten typ innowacji dotyczy zmian w sposobie dostarczania usług publicznych, w tym społecznych oraz w samej ich formie;

2. innowacje za pośrednictwem sektora publicznego:

- polityki i inicjatywy ukierunkowane na promowanie innowacyjności w innych sektorach. W tym odniesieniu mówimy głównie o wspieraniu innowacji sektora prywatnego (przedsiębiorstw), a także organizacji pozarządowych czy samych obywateli poprzez między innymi wsparcie badań i rozwoju nie tylko w formie dofinansowywania prywatnych inicjatyw, czyli odciążania budżetów innowatorów, ale także przejmowania przez sektor publiczny ryzyka wprowadzania innowacji zwłaszcza w tych obszarach, gdzie sektor prywatny się tego obawia, a gdzie pojawia się szansa na stawienie czoła podstawowym problemom społecznym (np. systemowe wsparcie przedsiębiorczości społecznej) [European Commission 2013].
- Jedną z kluczowych kwestii decydujących o skłonności do wprowadzania innowacji w usługach publicznych jest ocena – przez zaangażowane podmioty i odbiorców usług – rezultatów osiągniętych w konsekwencji ich wprowadzenia. Tutaj jednak pojawia

się problem. Innowacje w sektorze prywatnym były zawsze uznawane za kluczowy czynnik w tworzeniu przewagi konkurencyjnej i zwiększaniu rentowności przedsiębiorstwa czy jego udziału w rynku, stąd też ich ocena może być dokonywana w kategoriach *stricte* ekonomicznych. Z uwagi na fakt, iż ocena wartości innowacji w sektorze publicznym jest bardziej skomplikowana, jako że generowanie zysku nie jest ich podstawową rolą, często – aby jej dokonać – wykorzystuje się nieekonomiczne miary, co oznacza, że ocenia się na przykład wyniki (osiągnięcie lepszych rezultatów realizowanych działań, np. wzrost poziomu zdrowia czy edukacji w społeczeństwie, zwiększenie bezpieczeństwa publicznego czy liczby miejsc pracy, bardziej zrównoważony rozwój – ukierunkowanie zewnętrzne) i/lub usługi (tworzenie bardziej użytecznych, atrakcyjnych i więcej znaczących dla społeczeństwa, obywateli, przedsiębiorstw itd. usług, wliczając w to specyficzne usługi świadczone na rzecz pojedynczych podmiotów – ukierunkowanie zewnętrzne), i/lub produktywność (poprawa wewnętrznej efektywności zarządzania organizacjami sektora publicznego – ukierunkowanie wewnętrzne), i/lub demokratyzację (wzmacnianie zaangażowania obywateli w procesy demokratyczne, zapewnienie równości, transparentności i odpowiedzialności w społeczeństwie – ukierunkowanie zewnętrzne i wewnętrzne) [Cole, Parston 2006; Bason 2010, s. 13].

Interesującą – ukierunkowaną zewnątrz, czyli nakierowaną na usprawnianie dostarczania usług oraz poprawę wyników działania organizacji je dostarczających – innowacją społeczną jest zmiana prawnego umocowania Rad Działalności Pożytku Publicznego, powodująca możliwość wykreowania nowego i potencjalnie silnego aktora w przestrzeni publicznej, którego wpływ na efektywność dialogu społecznego, poziom partycypacji publicznej i podnoszenia jakości życia w społeczności lokalnej może być znaczący. W swojej podstawowej formie jest to grono doradcze, składające się głównie z przedstawicieli organizacji trzeciego sektora, którego podstawową rolą jest konsultowanie i opiniowanie dokumentów na potrzeby organu jednostki administracyjnej, przy której działa. Jednakże członkowie RDPP mogą i powinni aktywnie włączać się w działania na rzecz tworzenia wspólnych – między podmiotami z różnych sektorów – przedsięwzięć, nakierowanych na lepsze i bardziej efektywne włączanie mieszkańców gminy lub innej jednostki terytorialnej w działania na rzecz planowania i dostarczania usług. Wskazany podmiot może – poprzez podejmowane inicjatywy – przyczynić się do umacniania koprodukcji w lokalnej społeczności.

Osborne, Radnor i Strokosch [2016, s. 640], adaptując dotychczasowe definicje stwierdzają, że koprodukcja to dobrowolne lub mimowolne zaangażowanie użytkowników usług publicznych (w tym społecznych) w projektowanie, zarządzanie, świadczenie i/lub ocenę usług publicznych oraz regularna, długofalowa relacja pomiędzy sprofesjonalizowanymi dostawcami usług (w każdym sektorze) i użytkownikami usług

albo innymi członkami społeczności, gdzie wszystkie strony dokonują znacznego wkładu zasobów [Bovaird 2007, s. 847] lub też zaangażowanie obywateli, klientów, konsumentów i/albo organizacji społecznych w produkowanie usług publicznych, jak również ich konsumowanie albo korzystanie z nich inny sposób [Alford 2009, s. 5]. Warunkiem koniecznym koprodukcji jest dobra współpraca między poszczególnymi organizacjami.

Ocena wzajemnych relacji między RDPP a JST

Prawidłowo prowadzona współpraca w zakresie kreowania lokalnego rynku usług przyczynia się do wzrostu społeczno-gospodarczego i poprawy jakości życia członków społeczności, w której przebiega. Jej intensywność, jakość i wpływ na realizację założonych celów są warunkowane wieloma czynnikami, wśród których należy wskazać przede wszystkim stopień zaangażowania osób reprezentujących organizacje wchodzące w skład RDPP, poziom systemowej świadomości sektora publicznego, wypracowanych z administracją samorządową form współdziałania i indywidualnej skłonności osób biorących w niej udział do zaakceptowania innowacji. Nowelizacja ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie z sierpnia 2015 roku [Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015] zmieniła zasady powoływania RDPP na szczeblu powiatu i gminy. Wcześniej powołanie tego organu było prawem, a nie obowiązkiem organu wykonawczego, obecnie samorząd jest zobligowany do utworzenia rady. W skład rady na poziomie krajowym, powoływanej przy ministrze rodziny, pracy i polityki społecznej oraz rad różnych szczebli samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organizacji pozarządowych i podmiotów, o których mowa w art. 3, ust 3 ustawy o pożytku oraz reprezentanci administracji publicznej. Taka konfiguracja członków RDPP umożliwia zaprezentowanie różnych stanowisk związanych przede wszystkim z funkcjonowaniem trzeciego sektora oraz działalnością pożytku publicznego i wolontariatem. Mimo, że umocowanie RDPP w ustawie jest ważnym krokiem w budowaniu dialogu obywatelskiego, to podkreślić należy, że ustawodawca dał dużą elastyczność w ich tworzeniu i funkcjonowaniu, czego konsekwencją jest różna jakość ich funkcjonowania [Centrum Inicjatyw Obywatelskich i Centrum Opus 2016, ss. 13–33].

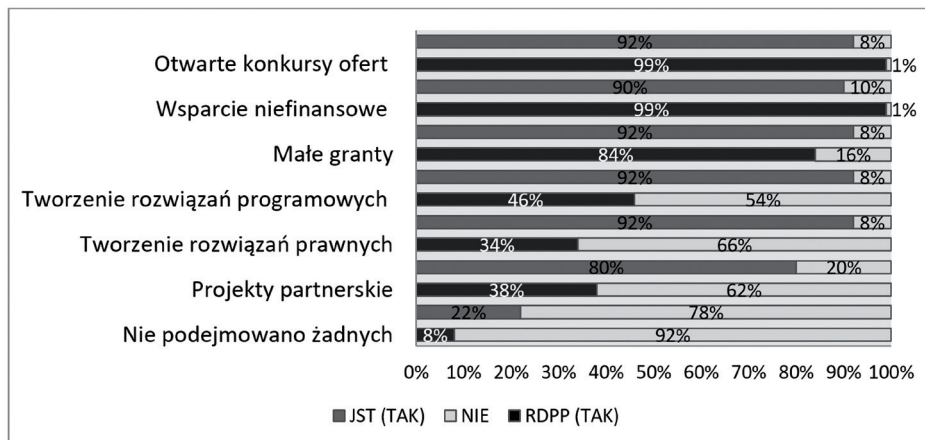
Rezultaty współpracy między RDPP i JST zależą od wielu czynników, między innymi od oceny dotychczasowej współpracy przez podmioty ją podejmujące. Postanowiono zatem dowiedzieć się, jak pracownicy JST oraz członkowie RDPP ją oceniają. Zamieszczone poniżej opinie są fragmentem szerszego badania realizowanego w ramach projektu badawczego *Partycypacja publiczna w teorii i praktyce zarządzania publicznego*. Autorzy opracowania były współorganizatorami konferencji „Razem zmieniamy otoczenie” (21.12.2016), w której brali udział pracownicy powiatów i gmin województwa śląskiego oraz przedstawiciele Rad Działalności Pożytku Publicznego działających na tym terenie.

Przyjęto założenie, że możliwość wymiany poglądów i doświadczeń o podejmowanych w praktyce działania gmin innowacjach w zakresie rozwiązywania problemów społecznych przyczynia się do dyfuzji wiedzy i prowadzi do efektywnego świadczenia usług dla społeczności lokalnej². Przedstawiciele RDPP zostali poproszeni o wyrażenie opinii na temat współpracy z JST i odwrotnie – przedstawiciele JST oceniali współpracę z RDPP. Poniżej omówiono wybrane aspekty owej oceny.

W kwestionariuszu ankiety szereg pytań zdefiniowano poprzez enumeratywne wskazanie możliwych odpowiedzi (przygotowanych w konsekwencji syntezy norm prawa oraz dotychczasowych praktyk), jak i pozostawiono (jako pytania otwarte) możliwość uzupełnienia zaproponowanego katalogu przez respondentów. Respondenci wskazali, że najczęściej podejmowanymi formami współpracy jest realizacja zadań publicznych przez organizacje pozarządowe w formie otwartych konkursów ofert oraz udzielanie przez JST niefinansowego wsparcia organizacjom społecznym (np. udostępnianie pomieszczeń, patronat). Rzadziej wskazywane były aktywności związane z realizacją zadań publicznych w formie małych grantów oraz tworzenie rozwiązań programowych lub strategicznych (np. poprzez przeprowadzanie konsultacji społecznych, powoływanie komitetów ds. rozwiązywania problemów społecznych, tworzenie grup roboczych pracujących nad rozwiązaniem konkretnych problemów społecznych). W minimalnym stopniu wspólne działania nakierowane są na tworzenie nowych rozwiązań prawnych (np. opiniowanie regulacji prawnych przygotowywanych w gminie lub powiecie) oraz realizację zadań publicznych w formie projektów partnerskich. W otwartej części pytania przedstawiciele JST wskazali, że dodatkowo współdziałają w zakresie prowadzenia nieodpłatnych szkoleń na temat opracowywania ofert oraz rozliczenia uzyskanych środków i prowadzone są centra organizacji pozarządowych. Przedstawiciele RDPP nie wskazali innych poza wymienionymi w kwestionariuszu ankiety form współpracy. Analiza oceny współpracy wskazuje na inne postrzeganie wzajemnych aktywności przez badane podmioty. Różnice uwidaczniają się m.in. w odpowiedziach dotyczących tworzenia nowych rozwiązań programowych lub strategicznych. Prawie wszyscy samorządowcy wobec niespełna połowy respondentów z RDPP (46%) uważają, że taka forma współpracy jest często podejmowana. Jeszcze większą różnicę stanowisk zauważamy w ocenie wspólnych działań przy tworzeniu nowych rozwiązań prawnych.

² Zastosowaną w badaniu metodą był sondaż diagnostyczny, w którym użyto przygotowanego na potrzeby badania kwestionariusza ankiety, składającego się z 11 pytań (9 zamkniętych, 2 otwartych). Analizie poddano 132 poprawnie wypełnione kwestionariusze ankiet, w tym 82 wypełnione przez przedstawicieli trzeciego sektora wchodzących w skład RDPP oraz 50 przez przedstawicieli administracji samorządowej.

Rysunek 1. Formy współpracy podejmowane między RDPP i JST zdaniem obu badanych grup

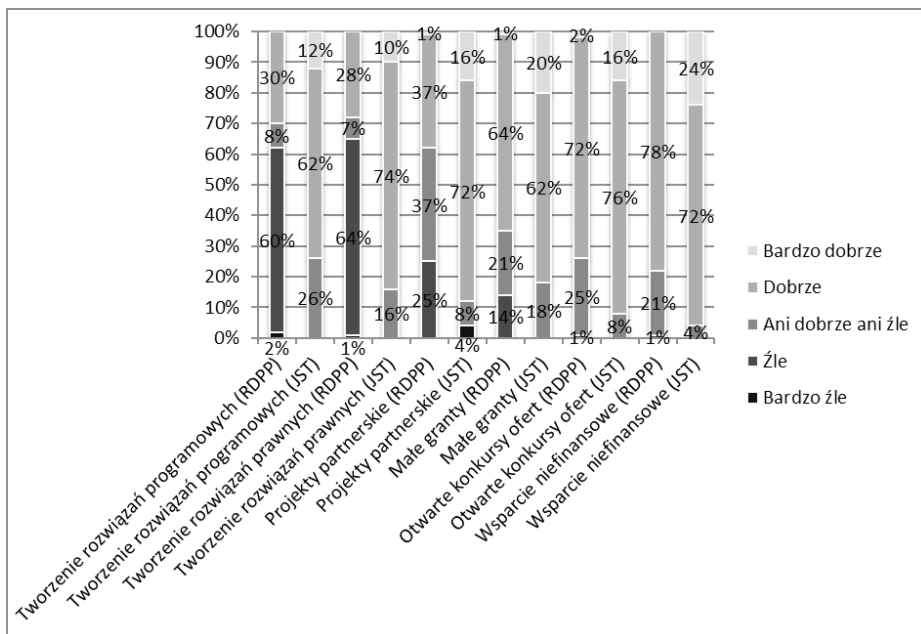


Źródło: opracowanie własne.

Respondenci z RDPP jako działania, o które powinien zostać wzbogacony dotychczasowy zakres współpracy, wskazali różnorodne formy wymiany wiedzy i doświadczeń w ramach konferencji, warsztatów, seminarium, aktywności w mediach społecznościowych. Przedstawiciele sektora publicznego podkreślali konieczność zintensyfikowania konsultacji projektowanych działań z przedstawicielami RDPP.

Poziom zadowolenia ze wskazanych w kwestionariuszu form współpracy jest zróżnicowany (zestawienie zbiorcze rys. 2). Respondenci zarówno z JST, jak i RDPP najlepiej oceniają te formy współpracy, które podejmują najczęściej, najgorzej te, które podejmowane są najrzadziej.

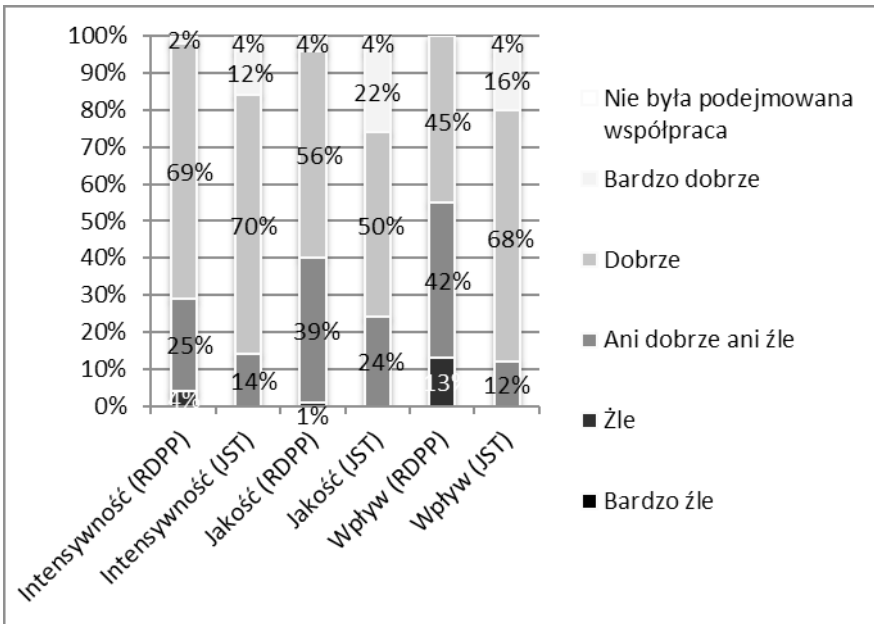
Rysunek 2. Poziom zadowolenia z form współpracy podejmowane między RDPP i JST



Źródło: opracowanie własne.

Analiza wypowiedzi respondentów na temat intensywności, jakości oraz wpływu współpracy na realizację celów organizacji uwidacznia znaczące różnice w ocenie (rys. 3). Wszystkie wymienione charakteryzujące wzajemną współpracę wymiary były zdecydowanie lepiej ocenione przez przedstawicieli administracji. Reprezentanci organizacji społecznych byli szczególnie krytyczni w ocenie wpływu dotychczasowej współpracy na rozwój podejmowanych przez nich działań.

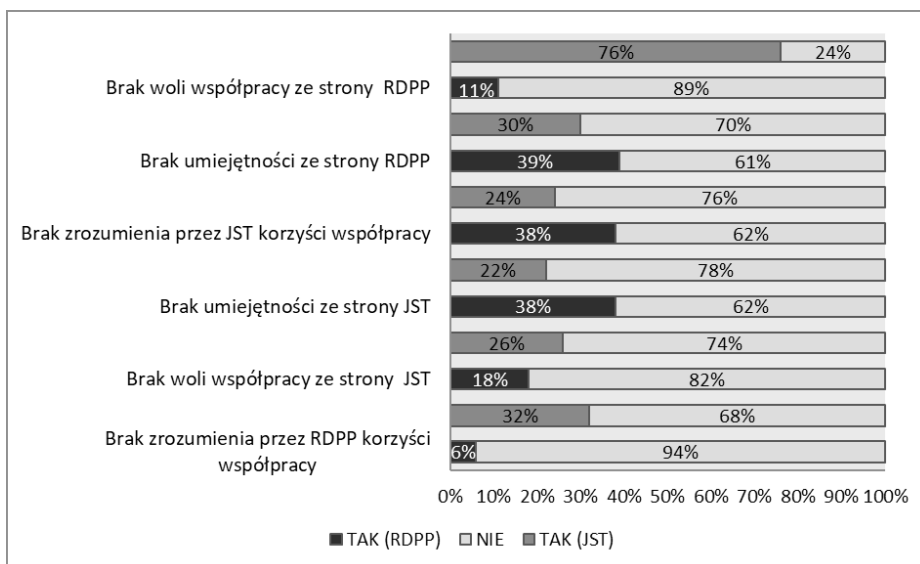
Rysunek 3. Ocena intensywności, jakości i wpływu na realizację celów podmiotu jako konsekwencji współpracy między RDPP i JST



Źródło: opracowanie własne.

Identyfikując bariery współpracy (rys. 4), przedstawiciele JST wskazywali na brak umiejętności do prowadzenia wspólnych działań ze strony RDPP oraz brak woli współdziałania ze strony RDPP – 35% wskazań dla obu odpowiedzi. Najmniejszą barierą jest według ankietowanych brak zrozumienia przez RDPP obustronnych korzyści współpracy – 16% wszystkich badanych.

Rysunek 4. Główne bariery efektywnej współpracy między RDPP i JST w opinii obu badanych grup



Źródło: opracowanie własne.

Uwagę zwraca wskazanie przez 76% reprezentantów administracji publicznej braku woli współpracy ze strony RDPP jako bariery we współpracy, przy jedynie 11% wskazań tego czynnika wśród przedstawicieli RDPP. W opinii JST jest to największa bariera współpracy, w opinii RDPP – jedna z mniejszych. Główną barierą współdziałania jest według reprezentantów RDPP brak umiejętności do prowadzenia wspólnych działań z ich strony (39%).

Zakończenie

Zauważyć należy, że udane innowacje w sektorze publicznym prowadzą nie tylko do świadczenia usług wyższej jakości, ale także pozwalają zwiększyć zaufanie oraz mandat społeczny władzy, co z kolei skłania rządzących do podejmowania nowych wyzwań i inicjatyw. Logicznym jest zatem wzmacnianie roli RDPP w działaniach podejmowanych na rzecz poprawy jakości życia społeczności lokalnych. Ostatnia konstatacja pozwala na stwierdzenie, że istnieje konieczność wprowadzenia stałego monitorowania istniejących praktyk działania i ich rezultatów, stąd zamysł podjęcia badań nad oceną współpracy przez podmioty władzy oraz podmioty ustawowo predestynowane do podejmowania dialogu na rzecz projektowania i dostarczania nowoczesnych usług dla społeczności lokalnych realizowanych jako studia przypadków. Zakres, zawartość i głębokość współpracy między JST a RDPP jest zróżnicowana

i uzależniona od wielu czynników. Sposób, w jaki realizowane są założone w sieci współpracujących podmiotów cele, jest pochodną tego, do jakiego stopnia partnerzy akceptują priorytet celów zbiorowych i do jakiego stopnia przewidywalne są ich zachowania wyznaczające granice współpracy. Jak zauważają P. Virtanen i J. Stenvall [2014, ss. 91–107], usługi publiczne/społeczne nie są wyłącznie pewnym tworem dostarczanym przez organy władzy publicznej, reprezentowane przez urzędników publicznych, legitymizowane przez działania polityków czy w końcu wyborców. Są one czymś więcej, a mianowicie przestrzenią – dla interakcji, współpracy, kooperacji i współtworzenia – zaaranżowaną przez organizacje mające na celu dostarczenie tych usług. Tworzą zatem arenę dla ujawnienia się demokracji deliberatywnej. Ponadto zmiana sposobu dostarczania usług publicznych/społecznych oraz zmiany zachodzące w otoczeniu powodują, że proces świadczenia kompleksowych i innowacyjnych usług wymaga dziś współpracy międzyorganizacyjnej, niezależnie od sektora, w jakim działa organizacja [Agarwal, Selen 2009, ss. 43–475]. Potencjał dostrzega się w usługach dostarczanych w ramach obywatelskiej polityki społecznej (*welfare society*) lub aktywizującej polityki społecznej (*active social policy*) [por. Rodger 2000, Van Berkel, Borghi 2007, Van Berkel, Møller (ed.) 2002], akcentując jednocześnie konieczność nowego podejścia do polityki społecznej jako polityki innowacyjnych usług społecznych, a nie polityki redystrybucji świadczeń czy środków finansowych. Pojawia się więc potrzeba „wynalezenia” takiej formy świadczenia usług publicznych/społecznych, która stymulowałaby proces kreowania innowacyjnych rozwiązań i jednocześnie miałaby charakter polityki publicznej/społecznej, w ramach której łączyłyby się działania samorządu lokalnego, aktywność podmiotów obywatelskich oraz zaangażowanie obywateli i społeczności lokalnej. To wszystko tworzy przestrzeń do przyjęcia perspektywy kokreacji czy koprodukcji usług publicznych/społecznych, której istota polega tu na zastąpieniu zwykłego konsumenta usług przez konsumenta będącego jednocześnie ich twórcą, ko-producentem i odbiorcą – jako pożądanej w realizacji celów polityki spójności, która w strategii Europa 2020 wskazana została jako istotne narzędzie realizacji celów rozwojowych. Polityka spójności koncentruje się na wspieraniu działań prowadzących do wyrównywania warunków ekonomicznych i społecznych we wszystkich regionach państw należących do Unii Europejskiej i jest przede wszystkim realizowana dzięki dwóm funduszom strukturalnym: Europejskiemu Funduszowi Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiemu Funduszowi Społecznemu. Oczywiście proces tworzenia wartości poprzez wspólne działania oraz praca ponad tradycyjnymi i autonomicznymi granicami organizacji wiąże się z koniecznością ciągłej i systematycznej pracy i pozostawania w dialogu z interesariuszami (klientami, użytkownikami, obywatelami). Nie jest to łatwe zadanie, jednakże w dłuższej perspektywie czasu prowadzi do obniżenia kosztów, poprawy wydajności i podniesienia poziomu świadczonych usług oraz wzrostu satysfakcji interesariuszy [Binder, Clegg 2007, ss. 409–430].

Bibliografia

Agarwal R., Selen W. (2009), *Dynamic capability building in service value networks for achieving service innovation*, „Decision Sciences”, vol. 40(3), ss. 431–475, DOI: 10.1111/j.1540-5915.2009.00236.x.

Alford J. (2009), *Engaging public sector clients: From service-delivery to co-production*, Palgrave Macmillan, London.

Andrews R.W., Guarneros-Meza V., Downe J.D. (2016), *Public management reforms and social cohesion in Europe: the view from the top*, „Public Management Review”, vol. 18(4), ss. 558–582, <http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2015.1014399>.

Bason Ch. (2010), *Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a Better Society*, University of Bristol, Policy Press Report, Bristol.

Binder M., Clegg B. (2007), *Enterprise management: a new frontier for organizations*, „International Journal of Production Economics”, vol. 106(2), ss. 409–430, DOI:10.1016/j.ijpe.2006.07.006.

Bovaird T. (2007), *Beyond engagement and participation: user and community coproduction of public services*, „Public Administration Review”, vol. 67(5), ss. 846–860.

Centrum Inicjatyw Obywatelskich i Centrum Opus (2016), *Standardy Rad Działalności Pożytku Publicznego. Splot rad dla Rad*. Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Cole. M., Parston G. (2006), *Unlocking Public Value: A New Model for Achieving High Performance In Public Service Organizations*, John Wiley & Sons, New Jersey.

Commission (2003), *Green Paper on Services of General Interest*, COM(2003) 270, 21 May 2003.

Commission (2004), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. White Paper of Services of General Interest*, COM(2004) 374, 12 May 2004.

Council of Europe (2007), *Report of the High-level Task Force on Social Cohesion in the 21st Century: Towards an Active, Fair and Socially Cohesive Europe*, Strasbourg.

European Commission (2013), *Powering European Public Sector Innovation: Towards a New Architecture*, Report of the Expert Group on Public Sector Innovation, Directorate General for Research and Innovation, Innovation Union, European Commission, Brussels.

European Commission (2014), *Investment for Jobs Growth: Promoting Development and Good Governance in EU Regions and Cities. Sixth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, European Union, Brussels.

Frączkiewicz-Wronka A., Wronka-Pośpiech M., Lara Montero A. (2015), *Innowacje – przesłanki wyłaniania się nowego paradygmatu polityki społecznej* [w:] M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *Innowacyjna polityka społeczna*, Wydawnictwo WSP im. J. Korczaka, Warszawa.

Komunikat KE (2007), *Usługi świadczone w interesie ogólnym, w tym usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym: nowe zobowiązanie europejskie*, KOM(2007) 725, wersja ostateczna.

Kozak A. (2017), *Czy koprodukcję usług publicznych można traktować jako innowację społeczną?*, „Humanum”, 26(3), ss. 73–85.

Osborne S.P. (2010), *Editorial essay. Delivering public services: Time for a new theory?*, „Public Management Review”, vol. 12, issue 1, ss. 1–10, DOI: 10.1080/14719030903495232.

Osborne S.P., Radnor Z., Strokosch K. (2016), *Co-production and the co-creation of value in public services: a suitable case for treatment?*, „Public Management Review”, vol. 18(5), ss. 639–653.

Rodger J.J. (2000), *From a Welfare State to a Welfare Society*, Palgrave Macmillan, London.

Spicker P. (1995), *Social Policy: Themes and Approaches*, Prentice Hall, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, za: R. Szarfenberg (2010), *Polityka społeczna i usługi społeczne* [online], <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/psus.pdf>, dostęp: 15 czerwca 2017.

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o fundacjach, Dz. U. z 2015, poz. 1339.

VanBerkel R., Borghi V. (2007), *New Modes of Governance in Activation Policies*, „International Journal of Sociology and Social Policy”, vol. 27(7/8), ss. 277–286, DOI:10.1108/01443330710773854.

Van Berkel R., Møller I.H. (ed.) (2002), *Active Social Policies in the EU*, Policy Press at the University of Bristol, Bristol.

Virtanen P., Stenvall J. (2014), *The evolution of public services from co-production to co-creation and beyond: New Public Management's unfinished trajectory?*, „International Journal of Leadership in Public Services”, vol. 10(2), ss. 91–107, DOI:10.1108/IJLPS-03-2014-0002.

Wronka-Pośpiech M. (2015), *Innowacje społeczne – pojęcie i znaczenie*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 212, T. Kraśnicka, C. Olszak (red.), ss. 124–136.

Seweryn Cichoń | sew78@interia.pl

Politechnika Częstochowska, Wydział Zarządzania, Instytut Finansów, Bankowości i Rachunkowości

Izabela Turek | izaturek@o2.pl

Politechnika Częstochowska, Wydział Zarządzania, Instytut Finansów, Bankowości i Rachunkowości

Wpływ kultury organizacyjnej na skuteczne zarządzanie w administracji publicznej

Impact of Organization's Culture on Effective Management in Public Administration

Abstract: Culture of organization is a key aspect of public administration management. It fosters activities and innovation in public institutions and is subject to constant changes and transformations that often occur in turbulent conditions. Public organizations that build their strategy of actions on the basis of organizational culture principles, can count on more effective problems' solving during their functioning. There is a large role of the management, which should have established coordinated and controlled activities for the organization's culture. The appropriate selection and motivation of officials favour the mission, vision and goals of the public organization.

Key words: organization's culture, public administration management, official, changes, organization based on knowledge

Wprowadzenie

„Kultura organizacyjna jest swoistym wyróżnikiem każdej organizacji. Należy ją traktować jako nieodłączny element stosunków międzyludzkich, obecny w całej organizacji i jej poszczególnych elementach. Jest jednocześnie swoistym sposobem postrzegania rzeczywistości organizacyjnej, w której funkcjonują jej uczestnicy. Odciska również swoje piętno na

każdej jednostce w organizacji, jej postawach i zachowaniach. Dlatego jest jednym z najistotniejszych elementów, którego przeobrażenia i właściwy charakter mają decydujące znaczenie dla innowacyjności” [Malinowski 2011, s. 462]. Efektywne zarządzanie zasobami ludzkimi oznacza właściwe wykorzystanie wiedzy, umiejętności, formowania postaw i zachowań pracowników sprzyjających realizacji zadań, twórczemu myśleniu i osiągnięciu organizacyjnych celów. Realizacja funkcji personalnej nabiera znaczenia także z tego względu, że pracownicy potrafią stworzyć klimat emocjonalny sprzyjający zaufaniu i gotowości do współpracy. To urzędnicy, a nie sama usługa mają decydujące znaczenie w dążeniu do satysfakcji petenta [Penc 2010, s. 15]. Zatem inwestowanie w kapitał ludzki w organizacji publicznej jest czynnikiem niezmiernie istotnym, od którego w dalszej perspektywie czasowej oczekuje się korzyści. W związku z tym urzędnicy mają duży wpływ na zakres i formę inwestycji w pracowników w organizacjach publicznych. Strategia rozwoju skoncentrowana na tworzeniu kultury organizacyjnej sprzyjającej integracji oraz inwestowaniu w kapitał ludzki wydaje się być uzasadniona. Pomimo ponoszonych przez organizacje publiczne znacznych nakładów finansowych w tym zakresie jest to inwestycja zwiększająca wartość ich pracowników [Bombiak 2012, s. 82].

Z drugiej strony potencjał tkwiący w urzędnikach stanowi nie tylko zasób strategiczny, a więc czynnik decydujący o przewadze konkurencyjnej, lecz także staje się głównym źródłem kreowania wartości. Konsekwencją tej sytuacji jest traktowanie zatrudnionych osób jako dźwigni zysku, szczególnego rodzaju kapitału, a nie jako elementu kosztów [Juchnowicz 2014, s. 133]. Przeobrażenia, które dokonują się na przestrzeni lat w administracji publicznej pod kątem szeroko rozumianego zarządzania dotyczą m.in.: nowoczesnych teorii i strategii zarządzania, naboru i oceny urzędników, doskonalenia ich umiejętności i kluczowych kompetencji czy wreszcie stosowania kultury organizacyjnej w celu zwiększenia efektywności wszelkich działań z zakresu zarządzania [Krawczyk 2015, s. 364–374]. Stąd tak ważne jest przyjęcie odpowiedniej strategii zarządzania kadrami w administracji publicznej, która w szczególności obejmuje [Listwan 2006, s. 37–38]:

- ludzi, jako aktywa i podstawowy kapitał organizacji – kapitał ludzki;
- wpływ otoczenia, a zwłaszcza konkurencji i rynku pracy;
- działania wywołujące skutki długofalowe, powiązania ze strategią ogólną organizacji, jego strukturą organizacyjną;
- powiązania praktyk personalnych z kulturą organizacyjną w administracji, jej wartościami;
- potrzebę działań bardziej proaktywnych będących jedynie prostą reakcją na zmiany w otoczeniu;
- przypisywanie głównej roli i odpowiedzialności za realizację funkcji personalnej kierownictwu liniowemu;
- zmianę i rozwój jako zasadnicze kategorie pojęciowe i zjawiska;

- orientację „na klienta”, również w stosunkach między pracownikami i zespołami pracowniczymi wewnątrz organizacji;
- efektywność praktyk personalnych, wkład w osiągnięcie celów organizacji.

„Współczesny pracownik administracji publicznej staje się pracownikiem wiedzy, o którego przydatności zawodowej decydują nie tylko posiadana wiedza i umiejętności zawodowe, lecz przede wszystkim chęć i zdolność nieustannego uczenia się” twierdzą I. Marzec i K. Szymaniec [Marzec, Szymaniec 2013, s. 151].

Celem artykułu jest wyjaśnienie istoty kultury organizacyjnej i jej podstawowych uwarunkowań w organizacji, omówienie roli jaką pełni w zarządzaniu w administracji publicznej oraz przedstawienie przykładu funkcjonowania samorządu terytorialnego w kontekście kultury organizacyjnej.

Kultura organizacyjna w administracji publicznej – podstawowa terminologia

„W literaturze występuje wiele definicji kultury organizacyjnej. Najbardziej ogólne wydaje się być rozumienie kultury organizacyjnej jako ukształtowanej konfiguracji formalnych oraz nieformalnych norm, wartości, przekonań i zachowań, powszechnie akceptowanych i przyjętych przez większość za uznawane w danej organizacji. Istota kultury organizacyjnej obejmuje wiele aspektów, takich jak: deklarowana i przestrzegana hierarchia wartości, wartościowanie pracy, sposoby wynagradzania, ścieżki kariery, systemy motywacyjne, poziom satysfakcji oraz lojalność pracowników, sposób sprawowania władz pomiędzy kierownictwem a pracownikami, jak również relacje pomiędzy pracującymi ludźmi (współuczestnictwo, rywalizacja), wzajemne komunikowanie się, otwartość na innowacje i zmiany organizacyjne” dostrzega W. Walczak [2009, s. 73].

W rozumowaniu E.H. Scheina kultura organizacyjna jest zbiorem podstawowych założeń, wyuczonych przez pracowników w toku rozwiązywania problemów jej zewnętrznej adaptacji i wewnętrznej integracji, działającej na tyle skutecznie by uważano je za wystarczające, wartościowe i przedstawiane podwładnym jako właściwe w dalszym działaniu, myśleniu i odczuwaniu w odniesieniu do tych problemów [Schein 1986, s. 12].

Inna definicja, mniej rozbudowana, mówi o tym, że kultura organizacyjna to pojęcia, wartości, normy i przekonania, które są powszechnie akceptowane i przestrzegane oraz stają się stymulatorami zachowań ważnych z punktu widzenia realizacji celów i relacji względem otoczenia. To pewien sposób myślenia i działania, który jest świadomą selekcją ludzkich postaw i zachowań [Penc 2000, ss. 257–258].

Natomiast zarządzanie kulturą organizacyjną jest „określeniem oddającym sens działań kierowników stosujących strategię oddziaływania na podwładnych, w rezultacie

których starają się oni określone wzory myślenia i zachowania kształtować, utrzymywać, a przede wszystkim wykorzystywać dla realizacji organizacyjnych celów. Nie jest to zatem działanie mające na celu jedynie promowanie określonych wzorów kulturowych” [Sikorski 2006, s. 7].

Sens kultury organizacji określają takie cechy jak [Listwan 2005, s. 75]: nowatorstwo i podejmowanie ryzyka (stopień, w jakim zachęca się pracowników, aby wprowadzali innowacje i podejmowali ryzyko), dbałość o szczegóły (stopień, w jakim od pracowników oczekuje się dokładności, analizy i zwracania uwagi na szczegóły), nastawienie na wyniki (stopień, w jakim kierownictwo koncentruje się na wynikach lub efektach, a nie na metodach zapewniających osiągnięcie tych wyników), nastawienie na ludzi (stopień, w jakim kierownictwo uwzględnia skutki uzyskanych wyników dla członków organizacji), nastawienie na zespoły (stopień, w jakim działania organizacji obejmują raczej zespoły niż jednostki), agresywność (stopień, w jakim pracownicy wykazują agresywność i raczej rywalizują z innymi, niż zadowolają się swoją pozycją) oraz stabilność (stopień, w jakim organizacja usiłuje w swoich działaniach utrzymać istniejący stan rzeczy, rezygnując z rozwoju).

Zauważa się, że elementy kultury organizacyjnej, które zachęcają urzędników państwowych do doskonalenia własnych kompetencji muszą ze sobą ściśle współgrać, tj. [Walczak 2009, s. 79]:

1. Styl kierowania ludźmi musi być zorientowany na rozwój wiedzy i kompetencji urzędników – profesjonalny menedżer powinien rozpoznać poziom kompetencji pracowników i dostosowywać oraz umiejętnie modyfikować styl kierowania w celu zwiększenia kompetencji i zaangażowania podwładnych.
2. Fundamentalnym i koniecznym warunkiem jest właściwy system motywacyjny – urzędnicy muszą widzieć i odczuwać, że organizacja docenia ich rozwój i wynagradza oraz awansuje za wiedzę i kompetencje, a nie w oparciu o inne przesłanki.
3. Urzędników zachęca się do dzielenia się wiedzą z innymi poprzez pokazywanie takich postaw jako wzorców zachowań stanowiących dla organizacji cenną wartość.
4. Stwarza się strukturę organizacyjną ułatwiającą proces komunikowania się oraz kładzie się duży nacisk za znaczenie pracy zespołowej nie tylko w ramach określonej komórki funkcjonalnej, lecz także buduje się przekonanie, że wszyscy realizują określony cel, którego osiągnięcie jest zależne od dalszej współpracy wszystkich zatrudnionych.
5. Każdy urzędnik musi mieć poczucie, że jego praca jest ważna i wartościowa, natomiast doskonalenie kompetencji jest wynikiem samoświadomości dalszego rozwoju.

Zgodnie z powyższym kultura organizacyjna w organizacji opartej na wiedzy charakteryzuje się pięcioma grupami czynników, które powinny dotyczyć każdej efektywnej zarządzanej instytucji publicznej, mianowicie [Przybyła 1999, s. 263–266]:

1. Wymóg problemowego i niekonwencjonalnego postrzegania procesów zachodzących w organizacji i usystematyzowane podejście do ich rozwiązywania. Wszyscy pracownicy mają umieć prowadzić głęboką analizę problemów, wykraczać poza proste odpowiedzi, natomiast rozwiązywanie problemów nie powinno wykluczać ciągłego zaprzeczania samemu sobie, zaprzeczania wybranej strategii działania, tworzenia alternatywnych scenariuszy, rozpatrywania różnych rozwiązań, często całkowicie sprzecznych z dotychczasowymi.

2. Eksperymentowanie z nowymi pomysłami, rozumiane jako zdobywanie doświadczenia przez wprowadzanie do praktyki nowych, często niekonwencjonalnych rozwiązań przez co może nastąpić swoiście rozumiana transformacja wiedzy. W tym kontekście eksperymentowanie w organizacji powinno traktować się jako proces ciągły poprzez wykonywanie serii drobnych doświadczeń mających na celu ciągle usprawnianie realizowanych procesów.

3. Uczenie się z własnych doświadczeń wymaga systematycznych przeglądów i analiz dotychczasowych wyników i dokonań oraz ich przechowywanie. Procesowi temu powinny podlegać zarówno rozwiązania, które przyniosły sukces oraz te, które zakończyły się porażką. Pozwala to uniknąć popełniania tych samych błędów i wykorzystywać pozytywne doświadczenia.

4. Uczenie się od innych pozwala na wykorzystywanie doświadczenia innych pracowników, nowych technologii, wartości, pomysłów, koncepcji, które powinno się adoptować do swoich warunków pracy i nie tylko.

5. Popularyzowanie pozytywnych doświadczeń i wiedzy, co przynosi organizacji wiele korzyści.

Rozwój kapitału ludzkiego w administracji publicznej wiąże się z inwestowaniem w urzędników państwowych, którzy tworzą wartość organizacji. Jego budowanie i utrzymanie znacznie różni się od inwestycji w inne aktywa administracyjne ponieważ w procesie tym uczestniczą dwa podmioty – pracownik i pracodawca. Poprzez inwestowanie kadry zarządzającej w urzędników kapitał ludzki ma charakter indywidualny i organizacyjny. Pracownicy rozwijają swoją wiedzę, umiejętności oraz podnoszą kwalifikacje zarówno we własnym zakresie, poza miejscem pracy, jak i z inicjatywy swoich pracodawców [Dobija 2004, s. 121]. Kultura organizacyjna przyczynia się do tworzenia, gromadzenia i przekazywania wiedzy poprzez motywację pracowników do jej zdobywania oraz poprzez zatrudnianie nowych pracowników. Każdy nowo zatrudniony urzędnik jest kolejnym zasobem i źródłem wiedzy, a wykorzystując posiadaną wiedzę w swojej pracy wpływa na kształtowanie wartości kulturowych w organizacji publicznej [Sajkiewicz 2007, ss. 127–137].

Zarządzanie w administracji publicznej w kontekście kultury organizacji

Zarządzanie w administracji publicznej jest „pojęciem, które zawiera w sobie aktywność i kreatywność jako niezbędne cechy umożliwiające skuteczne oddziaływanie na rozwój jako proces zmian. Punktem wyjścia w procesie zarządzania rozwojem jest sformułowanie celów i zadań przewidzianych do realizacji, a warunkiem skutecznego działania w tym zakresie jest z jednej strony identyfikacja szans i możliwości a także potencjalnych zagrożeń, a drugiej zaś kompleksowe oddziaływanie władz publicznych na społeczeństwo, gospodarkę, przestrzeń i ekosystem w celu tworzenia warunków stymulujących wykorzystanie szans i ograniczenie zagrożeń rozwoju” [Potoczek 2011, s. 113]. Kultura organizacji odgrywa istotną rolę w procesie zarządzania. Jest pewnym wzorcem myślenia i działania urzędników, którzy funkcjonują w organizacji publicznej dla realizacji jej celów formalnych. Można powiedzieć, że kultura organizacji sprzyja efektywnym działaniom w zarządzaniu w administracji publicznej.

Stwierdza się zatem, że zarządzanie w administracji publicznej zorientowane na kulturę organizacyjną przy zachęcaniu do eksperymentowania, nagradzania za sukcesy urzędników powinno cechować [Robbins, DeCenzo 2002, s. 347]:

- tolerowanie niejednoznaczności, z uwagi na fakt, że konkretność i dążenie do obiektywności obniża chęć twórczego myślenia;
- pobłażanie niepraktycznemu podejściu do rozwiązywanych problemów;
- ograniczanie instrumentów kontroli działania personelu, na rzecz wdrażania świadomości organizacyjnej;
- sprzyjanie podejmowaniu ryzyka podczas poszukiwania nowatorskich rozwiązań, nawet w sytuacji, gdy może to doprowadzić do niepowodzeń, gdyż każde doświadczenie traktowane jest jako element uczenia się organizacji;
- tolerowanie różnorodności zdań i zachęcanie do twórczych konfliktów;
- preferowanie wyznaczania celów do osiągnięcia, które ma wyzwać poszukiwanie różnorodnych rozwiązań;
- monitorowanie otoczenia i szybkie reagowanie na zachodzące w nim zmiany;
- inwestowanie w intensywne szkolenie i doskonalenie personelu;
- promowanie samodzielności pracowników i dążenie do stabilności zatrudniania.

Ponadto kadra zarządzająca i urzędnicy tworząc i rozwijając kulturę organizacji w administracji publicznej muszą mieć świadomość [Sikorski 2006, ss. 34–35]:

- misji organizacji, jej strategię i wynikające z niej funkcje;
- celów organizacji, zapewniających realizację misji, a zarazem uwzględniające potrzebę kompromisu między oczekiwaniami urzędników poszczególnych grup społecznych;

- środków realizacji celów, takich jak: podział pracy, rozmieszczenie uprawnień decyzyjnych, systemu zarządzania, technologii, systemu informacyjnego, systemu nagród i kar, rozmieszczenia zasobów itd.,
- kryteriów oceny rezultatów funkcjonowania organizacji;
- sposobów korygowania działalności organizacji, dotyczących strategii działania zarówno w sytuacjach kryzysowych, jak i w sytuacji, gdy cele są pomyślnie realizowane

Zmiany są nieodłączną częścią skutecznego zarządzania w administracji publicznej [Pytel-Kopczyńska 2013, ss. 144–151]. Aktualnie akcentuje się innowacyjność, elastyczność działania, efektywność i szybkość wdrażania nowych rozwiązań, modyfikowania struktur organizacyjnych oraz sposobów funkcjonowania organizacji [Penc 2001, s. 185–204]. Zmiany te dotyczą również kultury organizacyjnej, w związku z czym można stwierdzić, że [Marek 2006, s. 91–92]:

- przeprowadzenie zmiany kultury organizacyjnej jest procesem złożonym, a jej sukces uwarunkowany jest podjęciem działań we wszystkich aspektach funkcjonowania organizacji, w tym w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi;
- profil kultury organizacyjnej organizacji znacząco wpływa na sposoby zarządzania zasobami ludzkimi;
- narzędzia zarządzania zasobami ludzkimi stają się narzędziami zmiany kultury organizacyjnej;
- zmiana kultury organizacyjnej nie dokona się, jeżeli nie zostanie stworzona i realizowana strategia konkretnych działań, zmierzających do ukształtowania pożądanej kultury;
- określenie preferowanych wartości organizacji ułatwi przeprowadzenie zmiany kultury organizacyjnej na etapie wdrożeń;
- jasno określone wartości organizacyjne wynikające z kształtu kultury organizacyjnej oraz świadomie podjęte działania w celu wyjaśniania i wdrożenia tych wartości budują motywację i zaangażowanie pracowników;
- zmiana kultury organizacyjnej nie dokona się, jeśli pracownicy nie dostrzegają jej sensu i korzyści dla organizacji i siebie jako jednostek, realizujących własne cele w ramach organizacji;
- celowo powołany zespół menedżerów zapewnia ciągłość zmiany kultury organizacyjnej;
- wszelkie zmiany kulturowe przeprowadzone w wyniku wzajemnych dyskusji, dogłębne wyjaśnianie celu wprowadzanych zmian buduje zaangażowanie w proces zmian – pracownicy stają się kreatorami zmian, na podstawie ich wspólnych decyzji zostają podjęte wybrane działania, zmierzające do zmiany kultury organizacyjnej.

Podsumowując, kultura organizacyjna w kontekście zmian w zarządzaniu zasobami ludzkimi przynosi organizacji publicznej same korzyści, gdyż buduje wizerunek

pracownika kompetentnego, wykorzystującego swoją wiedzę, umiejętności, kwalifikacje, zdolności, talenty, energię oraz tworzy warunki sprzyjające rozwojowi, działaniom innowacyjnym i przedsiębiorczym.

Kultura organizacyjna na przykładzie funkcjonowania samorządu terytorialnego

Efektywność realizowanych zadań jest obecnie priorytetem organizacji administracji publicznej. Trzeba pamiętać o tym, że efektywność ta musi być realizowana zgodnie z zasadami demokratyzmu, praworządności, odpowiedniego nadzoru i kontroli kadry zarządzającej.

Artykuł 166 ust. 1 Konstytucji RP [Dz. U. Nr 78, poz. 483] mówi o tym, że zadania publiczne zorientowane na zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej są realizowane przez jednostkę samorządu terytorialnego w zakresie jej zadania własnego. W administracji publicznej trzeba kształtować kulturę organizacyjną jej podmiotów, by podjęte cele i zadania były usprawniane, a w konsekwencji realizowane zgodnie z planem.

Według koncepcji administracji samorządowej [Seredocha 2010]:

- „działalność urzędnika, wykonywanie czynności urzędowych jest działalnością stałą, określoną i regulowaną przez prawo;
- w działalności panuje zasada kompetencji polegająca na stałym podziale czynności oraz wyraźnym rozdziale uprawnień i obowiązków;
- uprawnienia i obowiązki nakładane są w powiązaniu z kwalifikacjami;
- w działalności obowiązuje zasada hierarchii urzędowej;
- wszelkie czynności urzędowe podlegają pisemnej dokumentacji, a wszelkie zachowania i procedury regulują przepisy;
- urzędnicy są stale kontrolowani i stosownie do wyników kontroli są awansowani i wynagradzani”.

W administracji samorządowej należy obecnie patrzeć z perspektywy oczekiwań współczesnego obywatela i konfiguracji zmian zachodzących bliższym i dalszym otoczeniu administracji samorządowej. W związku z tym należy dostosować odpowiednie zarządzanie personelem do zmian zachodzących w otoczeniu, tj. urzędnicy mają swobodę działania określoną w granicach swoich kompetencji. Wiąże się to np. z procesem twórczego myślenia, orientacji na klienta czy promowaniu konkurencji w świadczeniu usług publicznych.

„Kultura jednostek administracji samorządowej jest więc uwarunkowana nie tylko rodzajem wykonywanych zadań, specyfiką usług publicznych, ale też zmianami w sposobie zarządzania wynikającymi z oczekiwań społecznych. Musi sprzyjać realizacji celu,

jakim jest zrównoważony rozwój regionu i wzrost jakości życia jego mieszkańców. Istotny wpływ mają na nią sami pracownicy – ich doświadczenie życiowe i zawodowe, wykształcenie, preferowane wartości, ale także sposób sprawowania władzy, rodzaj przywództwa. Kultura organizacyjna daje poczucie przynależności, identyfikuje postawy pracowników, wzmacnia wzorce zachowań, ogniskuje wysiłek wokół realizacji misji” [Seredocha 2010].

Wnioski

Każda organizacja posiada swoją kulturę, również organizacja publiczna. Można mówić tu o zestawie norm i wartości postępowania przyswajanego przez jej członków, które są stymulatorami działań dla realizacji określonego celu. Stanowią one psychologiczny majątek organizacji, którego wartość tkwi w podzielanym przez wszystkich jej członków wspólnym sposobie myślenia, odczuwania i zachowania [Hofstede 2000, s. 55]. Społeczność organizacyjna oparta o wspólne wartości przynosi same korzyści, gdyż [Kouzes, Posner 1997, s. 122]:

- pobudza poczucie własnej skuteczności;
- zwiększa lojalność w stosunku do organizacji;
- ułatwia osiągnięcie zgody co do kluczowych celów organizacji i jej członków;
- zachęca do etycznie właściwych zachowań;
- sprzyja wytężonej i ofiarnej pracy;
- redukuje poziom stresu i napięcia związanego z pracą;
- rozwija poczucie dumy z przynależności do organizacji;
- ułatwia zrozumienie zadań stojących przed pracownikami;
- zachęca do pracy zespołowej i kreowania ducha koleżeństwa.

Organizacja XXI wieku, w tym administracja publiczna, musi sprostać określonym warunkom, oczekuje się od niej budowania kultury organizacyjnej, tworzenia działań innowacyjnych, zdolności do wdrażania zmian, doskonalenia oferty i coraz większej dbałości o klienta [Janowska 2010, s. 13]. W związku z tym coraz większego znaczenia nabiera pozyskiwanie właściwych zasobów ludzkich posiadających odpowiednie kompetencje, kwalifikacje, doświadczenie. Kadra zarządzająca tworząc warunki sprzyjające kulturze organizacji, może w sposób przydatny organizacji publicznej utrzymać i wykorzystać potencjał urzędników [Kopertyńska 2008, s. 12]. Postępowanie menedżerów, budowanie strategii działania, kształtowanie norm, wartości, podejmowanie kluczowych decyzji, ryzyka, ustalanie płac, podwyżek oraz nagród pracowniczych nie pozostaje bez wpływu na kulturę organizacji [Król 2007, s. 132].

Bibliografia

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).

Bombiak E. (2012), *Akumulacja i wartościowanie kapitału ludzkiego w organizacji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach”, nr 94, s. 79–93.

Dobija D. (2004), *Pomiar i sprawozdawczość kapitału intelektualnego przedsiębiorstwa*, WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa, s. 121.

Hofstede G. (2000), *Kultury i organizacje*, Wydawnictwo PWE, Warszawa, s. 55.

Janowska Z. (2010), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wydawnictwo PWN, Warszawa, s. 13.

Juchnowicz M. (2014), *Założenia koncepcji zarządzania kapitałem ludzkim* [w:] M. Juchnowicz (red. nauk.), *Procesy – narzędzia i aplikacje*, Wydawnictwo PWE, Warszawa, s. 133.

Kopertyńska M.W. (2008), *Motywowanie pracowników. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo PLACET, Warszawa, s. 12.

Kouzes J.M., Posner B.Z. (1997), *Siedem lekcji na temat kierowania - wyprawa w przyszłość* [w:] F. Hesselbien, M. Goldsmith, R. Beckhard (red. nauk.), *Lider przyszłości*, PWN, Warszawa, s. 122.

Krawczyk P. (2015), *Szanse i zagrożenia dla jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w kontekście nowej perspektywy finansowej na lata 2014–2020*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 407, ss. 364–374.

Król H. (2007), *Uwarunkowania zarządzania zasobami ludzkimi* [w:] H. Król, A. Ludwiczynski (red. nauk.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 132.

Listwan T. (red. nauk.) (2005), *Słownik zarządzania kadrami*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa, s. 75.

Listwan T. (2006), *Zarządzanie kadrami*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa, ss. 37–38.

Malinowski P. (2011), *Zarządzanie projektami kluczem do innowacyjności organizacji publicznych* [w:] J. Wołęjszo, A. Letkiewicz (red. nauk.), *Public Management 2011. Funkcjonowanie organizacji publicznych w dynamicznym otoczeniu*, tom 1, Wydział Wydawnictw i Poligrafii Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno, s. 462.

Marek A. (2006), *Wpływ zmiany kultury organizacyjnej na zżł w międzynarodowym przedsiębiorstwie w Chinach*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, nr 5/2006, ss. 91–92.

Marzec I., Szymaniec K. (2013), *Rozwój zawodowy pracowników w organizacjach publicznych*, „Studia Ekonomiczne” nr 169, ss. 146–156.

Penc J. (2000), *Kreatywne kierowanie*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa, ss. 257–258.

Penc J. (2001), *Zarządzanie w nowej ekonomii*, „Prace Naukowe Instytutu Organizacji i Zarządzania Politechniki Wrocławskiej”, nr 71, ss. 185–204.

Penc J. (2010), *Komunikacja i negocjowanie w organizacji*, Wydawnictwo Difin, Warszawa, s. 15.

Potoczek A. (2011), *Administracja publiczna w procesie budowy potencjału innowacyjnego jednostki terytorialnej* [w:] J. Wołęjszo, A. Letkiewicz (red. nauk.), *Public Management. Funkcjonowanie organizacji publicznych w dynamicznym otoczeniu*, tom 2, Wydział Wydawnictw i Poligrafii Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno, s. 113.

Przybyła M. (1999), *Organizacja ucząca się – wyzwanie dla przedsiębiorstw początku XXI wieku* [w:] T. Wawak (red. nauk.), *Zmieniające się przedsiębiorstwo w zmieniającej się politycznie Europie*, tom 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, ss. 263–266.

Pytel-Kopczyńska M. (2013), *Zmiany w zarządzaniu i organizacji środowiska pracy a dobrostan pracowników* [w:] A. Strzelecka (red. nauk.), *Zarządzanie organizacją w warunkach niepewności – teoria i praktyka*, Sekcja Wydawnictw Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa, ss. 144–151.

Robbins S.P., DeCenzo D.A. (2002), *Podstawy zarządzania*, Wydawnictwo PWE, Warszawa, s. 347.

Sajkiewicz A. (red. nauk.) (2007), *Kompetencje menedżerów w organizacji uczącej się*, Wydawnictwo Difin, Warszawa, ss. 127–137.

Schein E.H. (1986), *Organizational Culture and Leadership*, Jossey-Bass, San Francisco-Londyn, s. 12.

Seredocha I., *Kultura organizacyjna w jednostkach administracji samorządowej i jej znaczenie*, Wolters Kluwer [online], <http://www.samorząd.lex.pl/czytaj/-/artykul/kultura-organizacyjna-w-jednostkach-administracji-samorządowej-i-jej-znaczenie-cz-1>, dostęp: 23.04.2010.

Sikorski Cz. (2006), *Kultura organizacyjna. Efektywnie wykorzystaj możliwości swoich pracowników*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa, s. 7, 34–35.

Walczak W. (2009), *Kultura organizacyjna jako czynnik wspierający rozwijanie wiedzy i doskonalenie kompetencji pracowników*, „Współczesna Ekonomia”, nr 3, ss. 71–85.



SPOŁECZNA AKADEMIA NAUK

Studia I i II stopnia

(LICENCJACKIE, INŻYNIERSKIE, MAGISTERSKIE,
JEDNOLITE, MAGISTERSKIE)

SPOŁECZNE I HUMANISTYCZNE

- Bezpieczeństwo narodowe
- Dziennikarstwo i komunikacja społeczna
- Europeistyka
- Filologia angielska
- Japonistyka
- Pedagogika
- Pedagogika specjalna
- Pedagogika resocjalizacyjna
- Psychologia
- Socjologia
- Socjokryminologia
- Stosunki międzynarodowe
- Turystyka i rekreacja

EKONOMICZNE

- Finanse i rachunkowość
- Logistyka
- Zarządzanie
- Ekonomia

ARTYSTYCZNE

- Film i sztuki audiowizualne
- Grafika

MEDYCZNE

- Fizjoterapia
- Kosmetologia
- Zdrowie publiczne

PRAWNE

- Prawo
- Administracja

TECHNICZNE

- Architektura i urbanistyka
- Geodezja i kartografia
- Informatyka

Studia podyplomowe

www.podyplomowe.san.edu.pl

PAO: Studia przez internet

www.pao.pl

Studia III stopnia

(SEMINARIUM DOKTORANCKIE)

- Informatyka
- Zarządzanie
- Językoznawstwo

www.san.edu.pl



Studia w języku angielskim:

* Bachelor & Master

- International Business Management
- International Business Communication
- International Tourism and Hospital Management
- IT Management

* American Master from Clark University

- Master of Science in Professional Communication
- Master of Public Administration
- Master of Science in Information Technology

* MBASAN z dyplomem Master Clark University Ma

www.clarkuniversity.eu