

Rozdział 1

Rynkowa koncepcja zarządzania jednostką terytorialną – istota, zakres i uwarunkowania rozwoju

1.1. Pojęcie i cel działania jednostek samorządu terytorialnego

Samorząd terytorialny jest powstałym z mocy prawa i wyodrębnionym w strukturze państwa związkiem lokalnego społeczeństwa powołanym do samodzielnego wykonywania zadań administracji państwowej i wyposażonym w materialne środki umożliwiające ich realizację [Ochendowski, 2009, s. 335; Podstawka, 2001, s. 152]. Z. Leoński [2006] postrzega samorząd terytorialny przez pryzmat społeczności lokalnej zamieszkałej na danym terenie, zorganizowanej w terytorialny związek samorządowy, uznając, że jest to podmiot odrębny od państwa, posiadający osobowość prawną i własny wyodrębniony majątek. Samorząd terytorialny funkcjonuje na zasadzie „kompetencji generalnej w zakresie spraw lokalnych”, co oznacza, że do zakresu jego działania należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów władzy [Lang, Shizewski, 1994, s. 35].

Z kolei W. Ziółkowska [2000] definiując samorząd terytorialny, zwraca uwagę na silne więzi pomiędzy mieszkańcami, poczucie tożsamości z zamieszkałym obszarem oraz prawem do decydowania i zaspokajania potrzeb w jego ramach. Zdaniem cytowanej autorki samorządem lokalnym są jednostki odnoszące się do konkretnego miejsca, posiadające własną nazwę i tradycję społeczną.

W literaturze znany jest również pogląd W. Kisiela [2003] na przedmiotowy temat, zgodnie z którym samorząd terytorialny to społeczność lokalna o organizacji wewnętrznej, wyodrębnionej strukturalnie i podmiotowo przez ustawodawcę w celu wykonywania części lokalnych zadań z zakresu administracji publicznej. Innego określenia odnośnie do samorządu terytorialnego używa J. Szreniawski [2004], odnosząc go do formy organizacji wyodrębnionej grupy społecznej, która może decydować o istotnych dla niej sprawach w granicach prawa, działając bez-

pośrednio lub za pośrednictwem demokratycznie wybranego i funkcjonującego przedstawicielstwa. Z. Niewiadomski [1995, s. 147] upatruje samorząd terytorialny przez pryzmat korporacji lokalnego społeczeństwa, posiadającej osobowość prawną i własną wewnętrzną organizację. Zwraca ponadto uwagę, że samorząd realizuje zadania państwowe pod nadzorem państwa.

Warte przywołania w przedmiotowej kwestii jest spojrzenie H. Izdebskiego [2014], zgodnie z którym samorząd terytorialny stanowi część składową systemu władzy publicznej, a jego rolą jest wykonywanie ustawowo przekazywanych zadań publicznych w sposób zdecydowany i na własną odpowiedzialność przez podmioty odrębne w stosunku do państwa. Interesujące obszerne spojrzenie na omawianą kwestię prezentuje Europejska Karta Samorządu Terytorialnego [Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607], zgodnie z którą: „Samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Prawo to jest realizowane przez rady lub zgromadzenia, w których skład wchodzi członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych i które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi” (art. 3 ust. 1 EKST).

W świetle przedstawionych rozważań można wskazać podstawowe cechy przesadzające o istocie samorządu terytorialnego, a wśród nich [Leoński, 2006, s. 6]:

- korporacyjny charakter samorządu – państwo niejako gwarantuje określonym grupom społecznym i organom je reprezentującym prawo do zarządzania „swoimi sprawami”;
- uczestnictwo w wykonywaniu samorządu ma charakter obligatoryjny – obywatel staje się członkiem wspólnoty samorządowej z mocy prawa;
- wspólnota samorządowa i jej organy wykonują zadania przypisane administracji publicznej;
- zarządzanie odbywa się na zasadzie samodzielności – decentralizacji, nadzór nad działalnością samorządu możliwy jest tylko w formach przewidzianych ustawą i nienaruszających tej samodzielności.

Samorząd terytorialny powoływany jest do realizacji określonych zadań, które mają charakter wyłącznie publiczny [Dolnicki, 2012], czyli są czynione dla dobra wspólnego każdej z utworzonych wspólnot samorządowych.

Nadrzędnym celem funkcjonowania samorządu terytorialnego jako podmiotu gospodarującego jest tworzenie możliwie jak najlepszego środowiska życia dla mieszkańców, zgodnie z zasadami racjonalnego gospodarowania i zrównoważonego rozwoju. Mowa zatem o tworzeniu jak najlepszych dla nich walorów użytkowych zamieszkania, działalności gospodarczej, usług społecznych, komunalnych i administracyjnych, zagospodarowania przestrzennego, środowiska

przyrodniczego oraz dziedzictwa kulturowego [Jaworska-Dębska i in., 2017]. Trzeba wyraźnie podkreślić, że opisane działania kierowane są w pierwszej kolejności do autochtonów, ale także do funkcjonujących podmiotów gospodarczych oraz potencjalnych inwestorów [Podgórska-Rykała, Borski (red.), 2017]. Względem mieszkańców samorządy terytorialne wypełniają zadania m.in. takie jak: świadczenie podstawowych usług publicznych, troska o zapewnienie obywatelom pomocy oraz ochrony w trudnych sytuacjach życiowych, jak również kreowanie warunków sprzyjających rozwojowi samorządności gminnej i lokalnej gospodarki [Wankiewicz, 2009, s. 9].

Samorząd terytorialny, którego ogniwem podstawowym – w myśl Konstytucji RP – jest gmina, tworzy wraz z podsektorem rządowym sektor publiczny realizujący zadania publiczne. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym [Dz.U. Nr 16, poz. 95] utworzyła samorząd terytorialny na szczeblu gminnym. Dalsza decentralizacja sektora publicznego w ramach tzw. reformy ustrojowej przeprowadzonej w 1998 roku wyróżniła samorząd terytorialny na szczeblu powiatowym [Dz.U. Nr 91, poz. 578] oraz wojewódzkim [Dz.U. Nr 91, poz. 576].

1.2. Struktura samorządu terytorialnego w Polsce

Struktura samorządu terytorialnego w Polsce wykształciła się w efekcie długiego oraz skomplikowanego procesu, na który wpływ wywierały zmiany polityczne i gospodarcze [Wójtowicz (red.), 2002, s. 87]. Ustrój Polski po 1989 roku zmienił się z socjalistycznego na demokratyczny (obecnie okreśłany raczej jako „kapitalistyczny”), co wymusiło konieczność dostosowania się społeczeństwa do nowych warunków. Systemowe przeobrażenia lat 90. XX wieku doprowadziły m.in. do pojawienia się nowych, bądź też zrekonstruowanych instytucji oraz mechanizmów władzy publicznej [Lutrzykowski, Legiędź-Gałuszka, 2008]. Reaktywowany w 1990 roku, po 40-letniej przerwie, samorząd terytorialny został oparty na doświadczeniach międzywojennego polskiego samorządu terytorialnego i samorządów państw Europy Zachodniej. Samorząd terytorialny w Polsce od tego czasu podlega nieustannemu rozwojowi. Dowodem tego mogą być dokonane w 1998 roku zasadnicze reformy strukturalne, polegające na wprowadzeniu samorządu terytorialnego na szczeblach: powiatowym i wojewódzkim. Dalsze istotne zmiany w strukturze i zasadach działania samorządu terytorialnego wszystkich szczebli przyniosła ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw [Dz.U. Nr 45, poz. 497]. Szczególnie istotne zmiany, polegające na powołaniu na szczeblu gminy monokratycznych organów wykonawczych – wójta, burmistrza, prezydenta miasta, zostały wprowadzone w ustawie z dnia 20 czerwca 2002 r.

o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta [Dz.U. Nr 113, poz. 984]. Wspomniana wyżej przemiana ustrojowa sprawiła, że obecny model samorządu terytorialnego w Polsce ma charakter trójszczeblowy, wydzielając: gminy, powiaty i województwa.

Podstawowym szczeblem w hierarchii samorządu terytorialnego w Polsce jest gmina, a najwyższym województwo. W tym kontekście kluczowe działania zawsze będą odbywać się na poziomie gminy, natomiast powiat i województwo odgrywają rolę pomocniczą. Reaktywacja samorządu terytorialnego na szczeblu podstawowym stworzyła warunki do silniejszego oddziaływania władz gminnych na procesy gospodarcze i społeczne zachodzące w terenie. W wyniku tych przemian została wzmocniona rola gospodarzy lokalnych w kształtowaniu rozwoju swojego obszaru zgodnie z obiektywnymi uwarunkowaniami, oparta na założeniu, że mieszkańcy danego terenu stanowią wspólnotę świadomą swoich potrzeb i celów, zdolną do samodzielnego zarządzania sprawami lokalnymi [Majewska, 2008; Fleszer, 2016, s. 99–114]. Tym samym odnotowuje się wzrost zainteresowania społeczności lokalnej rozwojem swojej jednostki. Wyraża się to większym zaangażowaniem mieszkańców i innych interesariuszy jednostek samorządu terytorialnego (JST) w sprawy lokalne oraz ich współuczestniczeniem w podejmowanych przez władze decyzjach i działaniach [Kuźniar, Kawa, 2015, s. 279–287].

Rola gmin w poszukiwaniu rozwiązań praktycznych z zakresu zarządzania w jednostkach przestrzennych wynika z następujących przesłanek [Cholewa, 2000, s. 11–16]:

- okres funkcjonowania samorządu szczebla podstawowego jest relatywnie długi w porównaniu z samorządami powiatowymi i wojewódzkimi, co pozwala na wykształcenie metod oraz narzędzi do zarządzania aktywami gmin;
- funkcje i kompetencje samorządu szczebla podstawowego są rozbudowane i dotyczą zadań z wielu obszarów życia społecznego oraz gospodarczego;
- gminy mogą prowadzić działalność wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, co umożliwia im pełniejsze realizowanie zadań obligatoryjnych i fakultatywnych;
- gmina oraz jej władze w porównaniu z władzami wyższych szczebli podziału administracyjnego kraju mogą najlepiej zidentyfikować potrzeby społeczności lokalnych;
- władza lokalna jako reprezentacja społeczności lokalnej jest przez tę społeczność najpełniej kontrolowana;
- gminy dysponują własnymi źródłami dochodów, które są wydatkowane na realizację zadań według potrzeb i własnego uznania gminy.

Zadania wykonywane przez poszczególne szczeble samorządu mają charakter lokalny (gminy, powiaty) i regionalny (województwa). Służą one zaspokajaniu potrzeb mieszkańców i zapewnieniu rozwoju danego obszaru. Według Kon-

stytucji RP (art. 163) samorząd terytorialny to forma organizacji społeczności lokalnych, która wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub inne ustawy (o samorządzie gminnym; o samorządzie powiatowym; o samorządzie wojewódzkim). Oznacza to, że samorządem terytorialnym można określać organizacje lokalnej społeczności (gmina, powiat), organizacje społeczności regionalnej (województwo) oraz formę administracji publicznej, która jest wspólnotą mieszkańców [Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, art. 164–172]. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: UoSG) [Dz.U. Nr 16, poz. 95 ze zm.]: „Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów”¹. Przekazanie gminom nowych zadań własnych wymaga zapewnienia im koniecznych środków finansowych (zwiększenie dochodów, subwencje) [Małecka-Łyszczyk, 2013, s. 55–69].

Na szczeblu powiatowym realizowane są te zadania, które wykraczają ponad kompetencje gmin, tym samym zadania powiatu pełnią funkcję uzupełniającą i wyrównawczą w stosunku do gminy. Ich zakres jest precyzyjnie wskazany przez ustawodawstwo². Z kolei działania samorządów województw nie mogą

¹ Do zadań własnych gminy należą sprawy: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej; gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz; działalność w zakresie telekomunikacji; lokalnego transportu zbiorowego; ochrony zdrowia; pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; gminnego budownictwa mieszkaniowego; edukacji publicznej; kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych; targowisk i hal targowych; zieleni gminnej i zadrzewień; cmentarzy gminnych; porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego; utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej; wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej; promocji gminy; współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2018 r., poz. 450, 650 i 723); współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw (art. 7 UoSG). Gminy mają też obowiązek dbać o bezpieczeństwo obywateli i porządek publiczny (art. 9a UoSG) oraz zapewnić obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną jednostkom zaliczanym do sektora finansów (art. 10a–10d UoSG).

² Do kluczowych zadań powiatów należą zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie: edukacji publicznej; promocji i ochrony zdrowia; pomocy społecznej; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; polityki prorodzinnej; wspierania osób niepełnosprawnych; transportu zbiorowego i dróg publicznych; kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; kultury fizycznej i turystyki; geodezji, kartografii i katastru; gospodarki nieruchomościami; administracji architektoniczno-budowlanej; gospodarki wodnej; ochrony środowiska i przyrody; rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego; porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, ochrony przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia

naruszać samodzielności gmin ani powiatów (dalej: UoSW) [Ustawa o samorządzie wojewódzkim, art. 4 ust. 1]. Analogicznie w kwestii nadzoru organy samorządu województwa nie są organami wyższego stopnia wobec gmin czy powiatów (art. 4 ust. 2 UoSW). System administracji publicznej na szczeblu wojewódzkim ma wydźwięk dualny, biorąc pod uwagę realizację zadań – z jednej strony są one wykonywane przez administrację rządową, a z drugiej przez zdecentralizowaną administrację samorządową. Samorząd województwa wykonuje określone w ustawach zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, dysponuje mieniem wojewódzkim, a także prowadzi samodzielnie gospodarkę finansową na podstawie budżetu (art. 6 ust. 1 UoSW)³.

i zdrowia ludzi oraz środowiska; przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy; ochrony praw konsumenta; utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; obronności; promocji powiatu; współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2018 r., poz. 450, 650 i 723); działalności w zakresie telekomunikacji (art. 4 ust. 1 UoSP). Poza tym powiaty muszą zapewniać wykonywanie określonych w odrębnych ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży (art. 4 ust. 2 UoSP).

³ Zakres działalności samorządu województwa obejmuje strategię jego rozwoju, która uwzględnia takie cele, jak: pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej; pobudzanie aktywności gospodarczej; podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa; zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń; kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego (art. 11 ust. 1 UoSW). Strategia rozwoju województwa zawiera: diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej; określenie celów strategicznych polityki rozwoju województwa; określenie kierunków działań podejmowanych przez samorząd województwa dla osiągnięcia celów strategicznych polityki rozwoju województwa (art. 11 ust. 1c UoSW). W tej strategii uwzględnia się obszary ingerencji państwa (art. 11 ust. 1d UoSW). Polityka rozwoju województwa obejmuje m.in. (art. 11 ust. 2 UoSW):

- tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy;
- utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim;
- pozyskiwanie i łączenie środków finansowych: publicznych i prywatnych, w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej;
- wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli;
- racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju;
- wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego i innowacji;
- wspieranie rozwoju kultury oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalne wykorzystywanie;
- promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa;
- wspieranie i prowadzenie działań na rzecz integracji społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

Samorząd województwa wykonuje również inne zadania o charakterze wojewódzkim w zakresie: edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego; promocji i ochrony zdrowia; kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad nimi; pomocy społecznej; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; polityki prorodzinnej; modernizacji terenów wiejskich; zagospodarowania przestrzennego; ochrony środowiska; transportu zbiorowego i dróg publicznych; kultury fizycznej i turystyki; ochrony praw konsumentów; obronności; bezpieczeństwa publicznego; przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy; działalności w zakresie telekomunikacji; ochrony roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (art. 14 ust. 1 UoSW). W przypadku przekazywania przez rząd województwom (w drodze ustawy) nowych zadań, muszą zostać zapewnione ku temu środki finansowe w postaci zwiększenia dochodów (art. 67 ust. 3 UoSW).

Niezależnie od poziomu samorządu terytorialnego istotne staje się sprawne zarządzanie jednostką. „Zarządzanie jest działaniem polegającym na oddziaływaniu na ludzi w celu skłonienia ich do wykonania wyznaczonych zadań oraz takim wykorzystaniu zasobów organizacji, aby osiągnąć założone cele. W zarządzaniu istotna jest specjalistyczna wiedza, dzięki której można kształtować określone zachowania podległych pracowników oraz sprawnie realizować funkcje zarządzania” [Markowski, 1999, s. 15].

1.3. Istota zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego

Podstawą funkcjonowania każdej organizacji publicznej jest sprawne zarządzanie. Ma ono wpływ na budowanie dobrobytu społecznego i w tym nurcie upatruje się faktu, że „zarządzanie w administracji samorządowej jest obecnie jedną z najbardziej dynamicznie rozwijających się w Polsce subdyscyplin nauk o zarządzaniu” [Gojny, 2016, s. 116]. Przez zarządzanie gminą – podstawowym szczeblem samorządu terytorialnego – należy rozumieć działania wskazanych organów podejmowane w interesie publicznym (na podstawie przepisów ustawowych). Profesjonalne zarządzanie gminą przez władze lokalne ma zapewnić gospodarność, efektywność i skuteczność organizacji sektora publicznego, poprawę jakości świadczonych przez nie usług oraz lepsze ich dopasowanie do zmieniających się potrzeb społecznych i złożonych uwarunkowań zewnętrznych [Zalewski (red.), 2005, s. 7]. Szersze spojrzenie na prezentowane zjawisko traktuje zarządzanie gminą jako wiedzę i umiejętności sterowania zasobami ludzkimi, finansowymi, przestrzennymi i przyrodniczymi oraz procesami rozwojowymi w celu ich optymalnego wykorzystania do osiągnięcia zamierzonego celu, jakim jest poprawa warunków życia ludności w istniejących warunkach działania, tkwiących zarówno w otoczeniu (szanse i zagrożenia rozwoju), jak i wewnątrz gminy (silne i słabe strony) [Ziółkowski, Goleń, 2006, s. 72].

Zarządzanie gminą nie może pozostawać obojętne wobec konkurencji innych gmin, lecz musi mobilizować zasoby lokalne do tworzenia warunków sprzyjających aktywizacji gospodarczej i rozwojowi gminy [Kowalczyk, 2004, s. 168]. Konkurencja w przypadku organizacji terytorialnych ujawnia się w wielu obszarach [Wojciechowski, 2003, s. 26], takich jak:

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

- dostęp do rynków zbytu,
- przyciąganie turystów, studentów, potencjalnych mieszkańców itp.

Interesujące jest spojrzenie na ten temat M.J. Nowaka [2013, s. 125–126], który rozróżnia „zarządzanie gminą” i „zarządzanie wspólnotą samorządową”. O ile cytowany autor w ramach zarządzania wspólnotą samorządową wyodrębnia większość czynności składających się na zarządzanie gminą, o tyle wspomniany termin odnosi do:

- przede wszystkim mieszkańców gminy (a nie innych użytkowników przestrzeni gminy),
- nie tylko zadań związanych z realizacją interesu publicznego.

Zarządzanie organizacjami terytorialnymi legitymuje się pewnymi cechami, wśród których M. Ziółkowski [2005, s. 103–108] wymienia:

- identyfikację problemów, czyli rozpoznanie i wskazanie najważniejszych kwestii, mających strategiczny wpływ na poziom zaspokajania potrzeb społecznych oraz skalę i tempo rozwoju gospodarki lokalnej;
- kompleksowość rozwiązywania problemów i traktowanie gminy jako części otoczenia, które stanowi dla niej zbiór szans i zagrożeń rozwojowych, determinuje osiągnięcie sukcesów w działaniu;
- orientację na przyszłość, czyli rozwiązywanie dzisiejszych problemów przez pryzmat przyszłości;
- orientację na wyniki, czyli osiągnięcie celów dzięki systematycznemu, skutecznemu i efektywnemu wykonywaniu zaplanowanych wcześniej konkretnych zadań realizacyjnych.

Zakres opisywanych przedsięwzięć ewoluował w koncepcjach zarządzania jednostką terytorialną, poszukując ich skutecznego rozwiązania.

1.4. Ewolucja zarządzania jednostką terytorialną

Rozważania na temat ewolucji zarządzania jednostką terytorialną należy rozpocząć od modelu idealnej biurokracji Maxa Webera [Zawadziak, 2014; Hausner, 2008]. Biurokracja to „uniwersalny model struktury organizacyjnej oparty na zalegalizowanym systemie władzy formalnej” [Griffin, 1999, s. 362]. Organizacja urzędów, w koncepcji M. Webera, powinna mieć charakter hierarchiczny, gdzie każdy niższy urząd podlega kontroli i nadzorowi urzędu wyższego, przy czym istnieje prawo odwoływania się od decyzji urzędów niższych i wnoszenia na nie skarg do urzędów wyższych. Reguły dotyczące postępowania urzędów mają charakter zasad technicznych lub norm, a członkiem kadry administracyjnej może zostać osoba, która wykazuje się odpowiednim przygotowaniem zawodowym.

Kadra administracyjna składa się z urzędników, niezależnie od celu, któremu służy dana organizacja. Akty, decyzje oraz rozporządzenia administracyjne są formułowane i dokumentowane na piśmie [Sokalska, 2003, s. 120–124].

Koncepcję idealnej biurokracji według M. Webera opisują w syntetyczny sposób cechy zestawione w tabeli 1.1.

Tabela 1.1. Podstawowe cechy idealnej biurokracji wg M. Webera

Cecha	Charakterystyka
Kompetencja	Wyraźny podział pracy oraz obsadzenie każdego stanowiska przez eksperta
Przewidywalność	Stworzenie spójnego zestawu zasad umożliwiającego jednolite wykonywanie zadań
Mechaniczność	Ustalona hierarchia stanowisk dla urzędów, która tworzy linię podporządkowania od góry do dołu organizacji
Racjonalność	Zarządzanie organizacją w sposób bezosobowy oraz utrzymywanie odpowiedniego dystansu między pracownikami szczebla kierowniczego a podwładnymi
Obiektywizm	Zatrudnianie pracowników oraz ich awansowanie powinno się opierać na technicznej wiedzy fachowej, natomiast pracownicy powinni być chronieni przed arbitralnym zwolnieniem

Źródło: [Gojny, 2016, s. 118].

Mimo że obecnie model M. Webera jest wyłącznie teoretyczny, przyjmuje się, że jego odpowiednikiem we współczesnych JST jest tzw. e-administracja⁴ [Gojny, 2016, s. 118–119].

Przeorientowanie jednostek administracji publicznej w kierunku koncepcji stosowanych w przedsiębiorstwach pozwoliło na transformację weberowskiego modelu biurokratycznej, racjonalnej proceduralnie administracji na model menedżerskiej administracji publicznej (*New Public Management* – NPM) i zarządzanie partycypacyjne (*Public Governance* – PG).

New Public Management wywodzi się z teorii ekonomii (m.in. teorii wyboru publicznego, teorii kosztów transakcyjnych⁵) oraz z doświadczeń sektora pry-

⁴ Na temat e-administracji szerzej w punkcie 1.7.

⁵ Interesującą analizę koncepcji teoretycznych spójnych z paradygmatem nowej ekonomii instytucjonalnej w kontekście specyfiki sektora publicznego i JST prezentuje M. Poniatowicz [2017, s. 389–406], wskazując na: teorię wyboru publicznego (*Public Choice Theory*), ekonomię konstytucyjną (*Constitutional Economics*), ekonomiczną teorię demokracji (*Economic Theory of Democracy*), teorię agencji (*Theory of Agency*), teorię praw własności (*Property-Rights Theory*), teorię kosztów transakcyjnych (*Transaction Cost Theory*).

watnego [Rudolf, 2011, s. 411–413]. Model ten Ch. Hood opisał przez pryzmat następujących postulatów [Kulesza, Sześciło, 2013, s. 66]:

- wprowadzenie do zarządzania sektorem publicznym technik menedżerskich,
- jasne określenie standardów i mierników efektywności działania,
- zwiększenie nacisku na monitorowanie oraz ocenę rezultatów działania,
- tworzenie małych, wyspecjalizowanych, elastycznie kształtowanych departamentów, zespołów zadaniowych,
- wprowadzenie konkurencji,
- adaptacja do sektora publicznego metod zarządzania stosowanych w biznesie,
- oszczędne i zdyscyplinowane korzystanie z zasobów sektora publicznego.

L.C. Bresser-Pereira [1997] charakteryzując podstawowe cechy modelu menedżerskiej administracji publicznej, uważa, że powinna być ona zorientowana na obywatela użytkownika lub obywatela klienta; nacisk powinien być położony na kontrolę wyników – poprzez kontrakty zarządcze, a nie na kontrolę procedur; natomiast biurokracja państwowa powinna uzyskać większą autonomię i ulec wzmocnieniu. Szczegółowy zestaw cech opisujących model NPM prezentuje tabela 1.2.

Tabela 1.2. Podstawowe cechy NPM wg D.F. Kettla

Cecha	Charakterystyka
Wydajność	Maksymalizacja usług wobec mieszkańców z wykorzystaniem takiej samej lub mniejszej ilości środków publicznych
Urynkowienie	Prywatyzacja przedsiębiorstw publicznych, odpowiedzialność za realizację usług wobec mieszkańców przez podmioty prywatne
Orientacja na usługi	Poprawa jakości świadczonych usług, realny wybór przez obywateli modelu świadczenia usług na ich rzecz
Decentralizacja	Większa odpowiedzialność i samodzielność decyzyjna urzędników JST
Polityka publiczna	Umożliwienie administracji większej zdolności do określania zakresu usług publicznych
Odpowiedzialność za wyniki	Odpowiedzialność głównie za jakość usług, a nie ich dostarczanie zgodne z obowiązującymi procedurami

Źródło: [Gojny, 2016, s. 120].

W praktyce koncepcja NPM w jednostkach samorządu terytorialnego wiąże się z zarządzaniem strategicznym, a poszukiwaniom efektywnych modeli gospodarowania środkami publicznymi sprzyja inicjatywa partnerstwa publiczno-prywatnego.

W ostatnich latach, zdaniem E. Ferliego, J. Hartleya i S. Martina [2003], dostrzeżono pewne niedoskonałości koncepcji New Public Management. Mianowicie, o ile model menedżerski koncentrował się na polepszaniu sprawności

samorządu i redukcji kosztów, o tyle już nie wnikał w efektywność organizacji w sensie zdolności do zaspokajania potrzeb społecznych, nie udzielał także odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób organizacja publiczna ma być oceniana i przez kogo. Model ten zorientowany był głównie na optymalizację procesu dostarczania usług publicznych z wykorzystaniem technik sektora prywatnego. Pominęta została również rola rządzenia w organizacjach publicznych, ujawniająca się we wpływie polityki na podejmowane przez władzę publiczną decyzje [Rudolf, 2010]. W rezultacie pojawiła się nowa, będąca rozwinięciem poprzedniej, koncepcja zarządzania JST nazywana Public Governance, której prekursorem był H. Cleveland [1972]. Zgodnie z nią JST „jest ważnym elementem społeczeństwa [...] i pozostaje w interakcji z członkami [...] społeczeństwa obywatelskiego [...] poprzez odpowiednie procedury partycypacyjne i konsultacyjne z interesariuszami” [Hausner, 2008, s. 24]. Do podstawowych cech identyfikujących zarządzanie zgodne z koncepcją PG należą: neutralność, wysokie kompetencje urzędnicze, odpowiedzialność, budowanie struktur gwarantujących funkcjonowanie organizacji zgodnie z zasadami prawa. Istotną rolę odgrywają tu nowoczesne technologie cyfrowe oraz komunikacyjne [Hausner, 2008, s. 24; Kozuch, 2015, s. 33].

Ze względu na to, że PG jest skierowane bardziej na zewnątrz administracji, co się wyraża w tworzeniu relacji między sektorem publicznym i prywatnym [Kulesza, Sześciło, 2013, s. 128–129], podstawowym jego wyróżnikiem jest partnerstwo. Jego istotę stanowią trwałe, długookresowe relacje między podmiotami, bazujące na wymianie informacji i wzajemnym zaufaniu, a także dzieleniu się wspólnymi korzyściami oraz ewentualnym ryzykiem [Rudolf, 2016]. Istotne kwestie odnoszące się do PG [Yeboah-Assiamah, Asamoah, Adams, 2018] zostały opisane w tabeli 1.3.

Tabela 1.3. Charakterystyka koncepcji Public Governance

Cecha	Charakterystyka
Governance	Tzw. miękka teoria zarządzania publicznego, polegająca na niewymuszonym współdziałaniu samodzielnych podmiotów, które współpracują ze sobą w oparciu o zaufanie i współodpowiedzialność
New Public Governance	Istotą jest tu postrzeganie roli podmiotów pozarządowych w zarządzaniu publicznym jako współuczestników procesów zarządzania, których relacje kontraktowe opierają się na zaufaniu i współdziałaniu
Good Governance	Uczestnictwo wszystkich obywateli w procesach decyzyjnych; gwarancje ochrony praw człowieka; dostęp do informacji; myślenie strategiczne; responsywność; równe traktowanie; orientacja na konsensus, wydajność, efektywność; odpowiedzialność
New Public Leadership	Bagatelizuje sferę wartości, zaufania i współpracy; jest zorientowana na osiągnięcie wymiernych celów, rezultatów; wymaga działania w środowisku sieciowym, współdziałania z wieloma grupami interesariuszy; akcentuje rolę lidera

Źródło: [Gojny, 2016, s. 122].

Reasumując należy skonstatować, że samorząd terytorialny i styl jego zarządzania przeszli długą drogę ewolucji, którą J. Hausner [2008] opisuje na zasadzie kontrastów:

- od odpowiedzialności przedmiotowej (za coś) do odpowiedzialności podmiotowej (wobec kogoś),
- od linearności do sieciowości,
- od koordynacji biurokratycznej do partnerstwa i przywództwa,
- od statyczności i niezmienności do dynamizmu i adaptacyjności,
- od niezawodności do probabilizmu.

Współczesne jednostki samorządu terytorialnego adaptują rozwiązania stosowane w sektorze prywatnym i wprowadzają na swój grunt w dozwolonych granicach ich funkcjonowania [Sekuła, 2005, s. 222]. Jak pisze P.F. Drucker [2000, s. 8–9] „[...] wszystko wskazuje na to, że w XXI wieku sektor wzrostu w krajach rozwiniętych nie będzie związany ze sferą biznesu. Najprawdopodobniej będzie nim nienastawiony na zysk sektor publiczny, w którym obecnie niezwykle potrzebne jest przeprowadzenie systematycznych konkretnych działań, będących praktycznym zastosowaniem zasad zarządzania, co w efekcie może przynieść w ciągu krótkiego okresu bardzo dobre rezultaty”. Mając na uwadze, że zarządzanie ma charakter procesu ciągłego, w ramach którego można wyodrębnić typowe powtarzające się działania, takie jak: planowanie, organizowanie, decydowanie, motywowanie i kontrolowanie – realizowanie ich w organizacjach terytorialnych⁶ zmierza do polepszenia jakości danej przestrzeni i uzyskania (lub też utrzymania) dobrej pozycji w stosunku do konkurentów. W procesie zarządzania jednostką wykorzystuje się różne metody i narzędzia marketingowe, będące odpowiedzią na współczesne potrzeby zarządzania przestrzenią. Pomocny w tym zakresie okazuje się być marketing terytorialny.

1.5. Znaczenie marketingu terytorialnego w zarządzaniu samorządem

Marketing terytorialny można określić jako „rynkową koncepcję zarządzania jednostką osadniczą – jako zarządzanie zmierzające do zaspokojenia potrzeb i pragnień mieszkańców oraz »gości« przez wcześniejsze ich rozpoznanie i przewidywanie zmian, a jednocześnie oparte na racjonalnym wykorzystaniu całokształtu posiadanych zasobów” [Szromnik, 2011, s. 19]. To odbiorca/użytkownik jednostki terytorialnej jest głównym obiektem zainteresowania i działania władz publicznych. Władze te (na szczeblu lokalnym i regionalnym) są odpowiedzialne za

⁶ Przykłady tych aktywności opisali m.in. Gorzałczyńska-Koczkodaj i Koczkodaj [2015, s. 93–106].

zbudowanie systemu zarządzania zabezpieczającego interesy społeczności lokalnej, odpowiadającego na ich potrzeby i dającego możliwości funkcjonowania jednostki na rynku konkurencyjnym. Marketing terytorialny korzysta z ogólnej wiedzy marketingowej⁷, a przede wszystkim z narzędzi marketingu mix odpowiednio dostosowanych do specyfiki samorządności terytorialnej, i z tego tytułu nazywanych terytorialnym marketingiem mix. Sprawne zarządzanie samorządem wyraża się we właściwym dopasowaniu oferty terytorialnego marketingu mix do indywidualnych i zbiorowych potrzeb mieszkańców [Markowski, 2002] oraz innych odbiorców jednostek samorządu terytorialnego, choć priorytetowymi zawsze są ci pierwsi. Oferta „skrojona na miarę” ma poinformować, przekonać, pozyskać, a w dalszej kolejności – utrzymać odbiorców konsumentów jednostki samorządu terytorialnego.

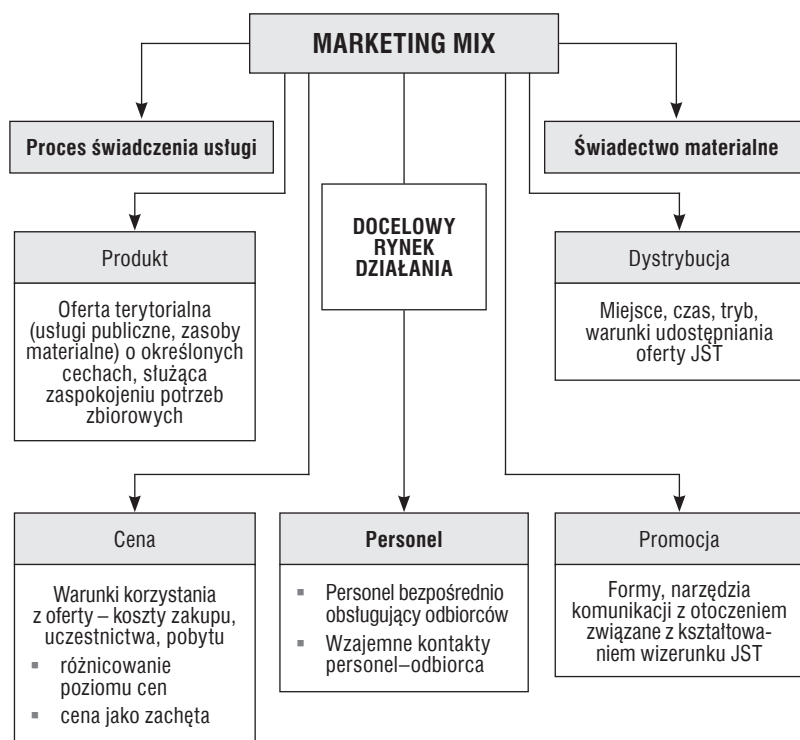
W literaturze przedmiotu znane są różne klasyfikacje miksu instrumentów marketingu terytorialnego, np. E.J. Basdereffa wyodrębnia: producenta, grupy odniesienia, produkt, cenę, promocję, dystrybucję i kontrolę [Girard, 1997, s. 74]. Z kolei Ph. Kotler, D.H. Haider i I. Rein [1993, s. 33–40] rozróżniają: infrastrukturę, ludzi, atrakcje oraz image i jakość życia. Natomiast A. Szromnik [2008, s. 77] wskazuje ofertę terytorialną, warunki udostępniania oferty zainteresowanym klientom, sposoby i okoliczności przekazywania produktu terytorialnego precyzujące miejsce, czas, procedury i warunki techniczne obsługi, a jako ostatni instrument terytorialnego marketingu mix wymienia – formy i środki komunikowania się jednostki terytorialnej z otoczeniem. Jeszcze inny zestaw terytorialnego miksu podaje M. Florek [2006, s. 165–175], wyróżniając megaprodukt, promocję, partnerstwo oraz tożsamość. Wobec powyższego zbiór terytorialnego marketingu mix poddany dalszej analizie obejmuje swym zakresem instrumenty przedstawione na rysunku 1.1.

Produkt terytorialny wg A. Szromnika [2008, s. 31] to „skumulowana użyteczność społeczno-ekonomiczna miejsca, zaoferowana klientom wewnętrznym i zewnętrznym dla zaspokojenia ich potrzeb bieżących i rozwojowych o charakterze konsumpcyjnym i inwestycyjnym, w tym także potrzeb materialnych i duchowych”. Zgodnie z tym podejściem rdzeniem produktu terytorialnego, czyli jego główną korzyścią, jest możliwość zaspokojenia potrzeb własnych osób, instytucji oraz ich grup dzięki czerpaniu z zasobów miejscowych o charakterze naturalnym, infrastrukturalnym, społecznym, kulturowym i intelektualnym. Poza główną korzyścią wskazuje się również na korzyści sektorowe, inaczej kierunkowe, produktu terytorialnego z racji jego udostępniania nabywcom zasobów sektorowych, np. inwestorom, turystom, mieszkańcom, ale również pacjentom itp.

⁷ Na kształtowanie się marketingu terytorialnego wpływa wiele obszarów zastosowania marketingu, a najsilniej: marketing turystyczny, przedsiębiorstw, społeczny oraz organizacji non profit. Szerzej np. M. Florek [2013, s. 14–15].

Rysunek 1.1.

Terytorialny marketing mix



Źródło: opracowanie własne.

Marketingowa koncepcja produktu terytorialnego pozwala także na wyspecyfikowanie korzyści specjalistycznych formułowanych przez szczególne cechy oferty miejscowej kierowanej do różnych grup potencjalnych klientów, jak np. szlaki kulturowe, obiekty muzealne (np. dla turystów), placówki sanatoryjne (np. dla kuracjuszy), ale również dogodne położenie (np. dla inwestorów), kultura (np. dla mieszkańców) itp. Z tego powodu konstatuje się, że produkt terytorialny jest kategorią złożoną, o czym przesądzają jego specyficzne własności, wśród nich nieuchwytność, różnorodność i inne [Florek, 2006, s. 34–35]. Rozpatrując zatem terytorium jako produkt, trudno jest mówić o jednym uniwersalnym „produkcie terytorialnym”, ale o kilku jego subproduktach; stąd jego określenie „megaprodukt”, traktowany jako całość złożona z podzbiorów poszczególnych produktów (subproduktów) oferowanych różnym odbiorcom (tab. 1.4).

Administracja publiczna oferuje swoim odbiorcom głównie produkt o charakterze usługowym, co determinuje decyzje odnośnie do kolejnych instrumentów terytorialnego marketingu mix.

Tabela 1.4. Rodzaje subproduktów terytorialnych i odpowiadające im rynki docelowe

Subprodukty	Rynki docelowe
Produkt turystyczny (placówki turystyczne, hotele, gastronomia, walory środowiskowe, zabytki, tradycja, atmosfera)	Turyści, wczasowicze, kuracjusze, młodzież
Produkt inwestycyjny (maszyny, urządzenia, lokale, linie technologiczne, całe obiekty, działki, grunty rolnicze, siła robocza, technologie)	Przedsiębiorcy, inwestorzy, banki, związki biznesowe, fundusze inwestycyjne, izby gospodarcze
Produkt mieszkaniowy (mieszkania, domy, domki, działki prywatne, spółdzielcze, społeczne, komunalne)	Mieszkańcy danej jednostki oraz innych miast, wsi, regionów, przedsiębiorcy, spółdzielnie, biura, nieruchomości
Produkt socjalny (stałe i sezonowe miejsca pracy)	Poszukujący pracy, związki zawodowe, biura pracy, kadra kierownicza, specjaliści
Produkt handlowo-usługowy (usługi komercyjne)	Mieszkańcy danej jednostki oraz bliższej i dalszej okolicy
Produkt oświatowo-kulturalny (edukacyjny, kinowy, teatralny)	Rodzice, młodzież, organizacje młodzieżowe, studenci, szkoły, uczelnie, organizacje społeczne
Produkt targowo-wystawienniczy (a także kongresowy)	Przedsiębiorcy, izby gospodarcze, związki i kluby biznesu, firmy marketingowe, agencje reklamowe
Produkt rekreacyjno-sportowy (imprezy sportowe, turnieje, rajdy, usługi)	Młodzież, organizacje i kluby sportowe, fankluby, agencje turystyczne, szkoły
Produkt publiczny (usługi publiczne, administracja, komunikacja, usługi zdrowotne)	Mieszkańcy, instytucje, związki i organizacje gospodarczo-społeczne

Źródło: [Szromnik, 1997, s. 41].

Cena jako jedyny instrument generuje przychody (pozostałe instrumenty – koszty), przy czym o ile stwierdzenie to jest właściwe w stosunku do organizacji sektora prywatnego, o tyle niekoniecznie wobec organizacji sektora publicznego. Definicja produktu terytorialnego każe traktować go jako określone zbiory użyteczności oferowane zainteresowanym grupom klientów w trybie odpłatnym, częściowo odpłatnym lub nieodpłatnym [Florek, 2006, s. 27], co upoważnia do konstatacji, że cena usługi (publicznej) nie zawsze jest odzwierciedleniem kosztów jej wytworzenia – bywa, że jest od nich niższa, albo równa lub wyższa; są też usługi bezpłatne. Jednym z celów polityki cenowej jednostek samorządowych jest maksymalizacja dochodów – w sensie ogólnym oznacza to realizację w jak największym stopniu zamierzeń władz lokalnych, w węższym – uzyskiwanie

jak największej ilości środków finansowych zasilających jednorazowo lub przez pewien okres lokalny budżet [Czornik, 2005, s. 32]. W tym kontekście odnotowuje się, że gminy mają dość szerokie, choć z pewnymi ograniczeniami, uprawnienia w zakresie kształtowania wielkości wpływów z dochodów własnych (nie mogą ingerować w ustalanie wielkości udziału w podatkach państwowych). Gminy posiadają uprawnienia do ustalania stawek podatkowych, np. podatku od nieruchomości (swoboda gminy została ograniczona poprzez narzucenie przez ustawodawcę stawek maksymalnych), wysokości opłat, np. opłaty targowej (z uwzględnieniem maksymalnej stawki ustalonej przez Ministra Finansów), oraz kształtowania zwolnień podmiotowych określonych w poszczególnych ustawach [Janulewicz, 2013, s. 304–311; Brańka, 2011, s. 55–62]. W rezultacie cena generuje dochody do budżetu gminy i czyni to w sposób bezpośredni, ale również i pośredni jako zachęta (np. poprzez sprzedaż ziemi po atrakcyjnej cenie przyszłym rezydentom), która skutkuje w dłuższej perspektywie wpływami do budżetu (więcej na ten temat w punkcie 1.7).

Promocja jest istotnym ogniwem w procesie zarządzania marketingowego jednostką terytorialną. Należy na nią spojrzeć szerzej przez pryzmat komunikacji jednostki terytorialnej z jej odbiorcami interesariuszami. Zarządzanie marketingowe zakłada kluczową rolę informacji, warunkującej sukces rynkowy, przepływającej obustronnie między organizacją a jej otoczeniem [Dietl, 2006, s. 255]. Całokształt obustronnego przepływu informacji między jednostką i jej interesariuszami tworzy system komunikacji marketingowej [Szymańska, 2005, s. 43]. Pozwala ona na lepsze zrozumienie przez jednostkę terytorialną jej otoczenia, pozyskanie wiedzy na temat rynku, a także przekazanie informacji zwrotnej. Istnieje pogląd, że w obrębie komunikacji marketingowej jednostki terytorialnej najistotniejszym elementem jest promocja. Rozumiana jest ona jako działania o charakterze informacyjnym i perswazyjnym, które mają na celu pobudzanie popytu i kształtowanie pozytywnego wizerunku jednostki.

Jak zauważa M. Florek [2006, s. 143], działania promocyjne są namacalnym dowodem orientacji marketingowej w zarządzaniu terytorium. Posiadanie atrakcyjnego produktu dziś już nie wystarcza do osiągnięcia sukcesu rynkowego. Potrzebna w tej kwestii jest promocja, posługująca się zbiorem sprzężonych instrumentów dostosowanych do odpowiednich grup adresatów. W zbiorze tym obok instrumentów klasycznych [Dietl, 2006, s. 259] szczególną popularność w jednostkach samorządowych zyskują: kształtowanie marki, wydawnictwa informacyjne, publicity, budowanie systemów identyfikacji wizualnej i informacji przestrzennej [Mazurczak, Olszewski, Zmysłony, 2008, s. 85]. Z pomocą w tego rodzaju przedsięwzięciach przychodzą nowe technologie, a szczególnie Internet⁸,

⁸ Więcej na ten temat w punkcie 1.7.