http://dx.doi.org/10.18778/7525-954-4.15

Eugeniusz Wojciechowski*

Refleksje na temat samorządu terytorialnego

Wprowadzenie

Przedmiotem artykułu, jak sugeruje tytuł, jest ogólne spojrzenie na działanie samorządu terytorialnego z punktu widzenia ekonomicznego. Duża część opracowań naukowych, badawczych skupia swoje zainteresowania na wybranych, nieraz bardzo konkretnych kwestiach, a w założeniu istotnych dla funkcjonowania i rozwoju różnych jednostek samorządu terytorialnego. Stosunkowo rzadko podejmowane są próby formułowania ocen i sądów o charakterze syntetycznym, dotyczących procesów gospodarowania (zarządzania) w obrębie samorządu terytorialnego.

Wydaje się, że logicznym punktem wyjścia dla tego jest przyjęcie określonej sekwencji działań, sprowadzających się do postaci: rządzenie (zarządzanie publiczne) – poprawa efektywności gospodarowania – lepsze zaspokojenie potrzeb społecznych. Zatem to w sferze polityki należy szukać przyczyn pozytywnych lub negatywnych zmian w pozostałych obszarach aktywności publicznej.[1] Wychodząc z tego założenia, wydaje się istotne podkreślenie, iż przyczyny różnic w poziomie rozwoju gospodarki lokalnej i regionalnej leżą nie w zasobach, lecz w różnicach jakości układu instytucjonalnego i związanych z nim różnych polityk szczegółowych. F. Fukuyama przyczyny owych różnic, odnosząc do skali kraju, dostrzega właśnie w różnicach jakości aparatu rządzącego (rządzenia). Z kolei P. Drucker stwierdził, że rozwój ekonomiczny i społeczny jest rezultatem zarządzania. Wyraził przekonanie, że „nie ma krajów słabo rozwiniętych, są tylko kraje słabo zarządzane".[2] Wobec tego czynnikiem przesądzającym o pomyślności, rozwoju jest dobre rządzenie. Rozwijając myśl można powiedzieć, że we współczesnym świecie wygrywa się lepszym rządzeniem.

---

* Prof. zw. dr hab., Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego, Uniwersytet Łódzki

[1] E. Wojciechowski, *Refleksje na temat rządzenia*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009, s. 9.

[2] R. J. Samuelson, *Różne przyczyny – kryzys ten sam*, „Newsweek Polska" nr 16–17, 2001; za: M. Mroziewski, *Narodowe style zarządzania*, „Przegląd Organizacji" nr 9, s. 21, 2002.

Przenosząc to na grunt samorządu terytorialnego, należy zwrócić szczególną uwagę na warunki i mechanizmy związane z zarządzaniem, w tym przypadku o charakterze publicznym. Organy zarządzające jednostkami samorządowymi zajmują określone i różne pozycje w procesie decyzyjnym. Do tej pory przeważająca część studiów naukowych, odnoszących się do problematyki ekonomicznej samorządu terytorialnego w Polsce, koncentrowała uwagę na podstawowych zasobach wykorzystywanych do realizacji zadań publicznych oraz ustroju gospodarczego samorządu. Relatywnie mniejsze zainteresowanie skupiało się na zarządzaniu czy gospodarowaniu w sensie podejmowania decyzji kierowniczych. Treścią artykułu jest wyspecyfikowanie wybranych, istotnych zdaniem autora zagadnień szczegółowych, związanych z systemem decyzyjnym w obrębie samorządu terytorialnego. Ze względu na podejście, wiele sądów autora może mieć charakter kontrowersyjny i dyskusyjny.

1. Refleksje ogólne

Mitem jest stwierdzenie, że w samorządzie terytorialnym nie ma polityki. Ze swej istoty samorząd terytorialny jest zdecydowanie polityczny. Przemawiają za tym wybory organów stanowiących i wykonawczych, które ze względu na procedurę i mechanizm demokracji są polityczne. Partie delegują swoich przedstawicieli do tych organów, w gremiach rządzących zawierane są koalicje i porozumienia. Z kolei ułomnością samorządu terytorialnego jest jego upartyjnienie, gdyż określone stanowiska, funkcje w poszczególnych organach, jak też w jednostkach organizacyjnych, realizujących zadania publiczne są traktowane jako łupy polityczne. W istocie rzeczy trudno jest zdecydowanie rozdzielić polityczny i partyjny charakter w strukturach samorządowych. Postulaty przejrzystości, prywatyzacji, deregulacji mają charakter ideologiczny i nie zawsze prowadzą do czytelnego rozgraniczenia tych właściwości działania publicznego. Zasadne jest natomiast precyzyjne określenie poziomów i stanowisk, które mogą być obsadzane według kryteriów politycznych, aby w ten sposób nie tworzyć fikcji. Nic nie stoi na przeszkodzie, by funkcje te obejmowały osoby zaufane, ale kompetentne. Ustawodawca w pewnym stopniu przewidział możliwość dowolności i zapewnienia fachowości w obsadzie funkcji zarządzających. W zarządach województw samorządowych i powiatów mogą być osoby nie będące radnymi, to samo dotyczy osób zatrudnionych na stanowiskach zastępców prezydenta, burmistrza i wójta.

Samorząd terytorialny ze swej natury charakteryzuje się wyraźnie zarysowanym ekonomicznym wizerunkiem. W istocie patrząc na niego z punktu widzenia analizy ekonomicznej, jest systemem, instytucją,

organizacją, w której zachodzą procesy gospodarowania i zarządzania.[3] Zdaniem Petera F. Druckera, zarządzanie nie odnosi się tylko do sfery biznesu. Według niego wszystko wskazuje, że w obecnym wieku obszarem wzrostu będzie nienastawiony na zysk – sektor publiczny.[4] W sensie przedmiotowym głównym obiektem zainteresowania są zadania publiczne, polegające na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnot samorządowych. Ze względu na swój charakter mają one usługowy charakter. Stąd też szczególna uwaga zwrócona jest na proces świadczenia usług publicznych, który stanowi treść jego działania. W procesie usługowym mamy do czynienia z różnymi modelami (systemami) ich świadczenia, różną własnością, standardami, kosztami, składającymi się na ich efektywność. Ze względu na organizację procesu usługowego istotne jest określenie proporcji między dostarczeniem usług (*provide*) bezpośrednim ich wykonaniem (*produce*). Używając terminologii z zakresu deregulacji chodzi o wzajemne relacje między regulatorem a operatorem.

Sednem aktywności samorządu terytorialnego jest oferowanie dóbr publicznych, w postaci produktów i w większej mierze usług publicznych w warunkach otoczenia rynkowego. Samorząd terytorialny to w pewnym stopniu *quasi*-przedsiębiorstwo, dysponujące zasobami gospodarczymi (majątek, finanse, ludzie, informacja). Płynie z tego wymóg racjonalnego gospodarowania nimi w dobrze pojętym interesie wspólnoty samorządowej.

Samorząd terytorialny, a ściślej organy wykonawcze i podmioty komunalne prowadzą działalność gospodarczą, czyli przedsiębiorczość.[5] Może ona być nastawiona na cel zarobkowy, jak też na działalność o charakterze niedochodowym (*non-profit*). Wydaje się że działalność gospodarcza nie zawsze musi przynosić określone przychody i zyski (zarobkowe oblicze). Według regulacji podatkowej, działalność gospodarcza prowadzona jest w celu zarobkowym, czyli nakierowana na osiągnięcie zysku i mająca na celu uzyskanie dochodu (art. 3 pkt. 9 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, DzU z 2005 r. nr 8, poz. 60 ze zm.). Ustawodawca przyjął w Polsce, że wszystkie zadania własne gminy mają charakter użyteczności publicznej. Wedle tego zadania te polegają na nieprzerwanym (ciągłym) zaspokajaniu zbiorowych potrzeb

---

[3] W. Kosiedowski, *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, [w:] *Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

[4] P. F. Drucker, *Zarządzanie XXI wieku – wyzwania*, Klasyka Biznesu, Warszawa 2010, s. 8, 17, 48.

[5] C. Kosikowski, *Działalność gospodarcza gmin*, Wydawnictwo ERA, Białystok 1992, s. 11–17; S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Zakamycze 1998, s. 128 i dalsze.

ludności (codziennych, powszechnych, niezbędnych) w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (bezpiecznych).

Gmina ze swej natury świadczy usługi publiczne (ujęcie tradycyjne). Mieszczą się one w zadaniach własnych o charakterze użyteczności publicznej. To składa się inaczej na sprawne funkcjonowanie jednostki samorządowej. Od organów gminy oczekuje się nadto, aby kształtowały warunki (otoczenie) dla rozwoju, skutkującego wzrostem gospodarczym, wyższymi dochodami. Jest to ujęcie nowoczesne w gospodarce samorządu terytorialnego. Wielu badaczy podkreśla ten element, że „lepiej sterować, niż wiosłować"[6]. Tym niemniej wyrażam pogląd, iż to sprawne funkcjonowanie gminy (i jej urządzeń) jest podstawą, warunkiem rozwoju.

2. Refleksje dotyczące organów zarządzających

W strukturze zarządzania występują różne pozycje organów gminy. Jej władze (rada i organ wykonawczy) mają charakter *stricte* polityczny (legitymizacja władzy). Szczególną postacią władzy publicznej jest administracja komunalna, tj. wyspecjalizowany, fachowy aparat pomocniczy w realizacji zadań publicznych i funkcji miasta. Często podnosi się kwestię ważności władzy stanowiącej i wykonawczej, a praktyka przynosi bogate doświadczenia wskazujące na różne relacje tych organów. Rada gminy i prezydent (burmistrz, wójt) są własnością publiczną, czyli wspólnoty samorządowej. Pełnią oni rolę służebną – wykonując służbę publiczną finansowaną przez mieszkańców. Warto w tym miejscu przytoczyć piękny zapis dotyczący misji rady miejskiej w Birmingham (1995). Mówi on, iż „celem Rady jest osiąganie najwyższych standardów efektywności i wydajności we wszystkich jej działaniach oraz ciągłe doskonalenie owych standardów. Rada pozostaje wierna tradycyjnym wartościom służby publicznej w przekonaniu, że Rada Miejska jest własnością mieszkańców miasta, których potrzeby i aspiracje wyznaczają główny motyw i sens jej pracy".[7] Tekst ten nie wymaga komentarza.

W procesie decyzyjnym jednoosobowy organ wykonawczy gminy zajmuje bardzo silną pozycję. Prezydent, wójt, burmistrz posiadają dużą samodzielność decyzyjną, ponieważ obok realizacji uchwał rady gminy, prowadzą gospodarkę finansową i majątkową, sami wybierają swoich zastępców, ustalają regulamin i strukturę organizacyjną urzędu, decydują

[6] D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina of Poznań, Poznań 1992.

[7] *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Brytyjski Fundusz Know-How, Fundusz Współpracy, Wydawnictwo Municipium SA, Warszawa 1997, s. 94.

o poziomie zatrudnienia. Ponadto są kierownikami urzędu i zwierzchnikami służbowymi wszystkich pracowników urzędu oraz kierowników komunalnych jednostek organizacyjnych. Nadto są najwyższymi organami w spółkach komunalnych, zatrudniają sekretarza miasta, mają wpływ na wybór skarbnika, decydują o składzie rad nadzorczych w spółkach komunalnych, a zatem pośrednio o ich zarządach. Uprawnienia te świadczą o rozległym zakresie posiadanej władzy. Dla przykładu, liczba zatrudnionych we wszystkich służbach komunalnych pracujących na rzecz miasta wynosi w Łodzi ok. 28 tys. osób i ok. 30 tys. w Krakowie.

Rada gminy i jej organ wykonawczy odpowiadają razem przed mieszkańcami za całość funkcjonowania i rozwoju wedle posiadanej kompetencji. Rada gminy podejmuje decyzje kierunkowe, długofalowe, należące do jej wyłącznej właściwości. Z kolei to prezydent (burmistrz, wójt) ponosi odpowiedzialność za poczynania swoich podwładnych i kierowanie spółkami komunalnymi. Gdy pojawiają się zarzuty, to w pierwszej kolejności powinny być one kierowane do niego. Z nieudolności, błędów, postaw zawodowych należy rozliczać nie tylko ich, ale przede wszystkim organ wykonawczy. Na tym polega uczciwa równowaga między możliwościami i odpowiedzialnością w strukturze władzy wykonawczej. Posiadane przez organ wykonawczy prerogatywy zapewniają olbrzymi potencjał dokonywania zmian, wyrażających się w sprawnym kierowaniu gminą i jej funkcjonowaniu.

O wartości każdego kierownika, a zatem także organu wykonawczego gminy wiele mówią jego zastępcy. Gdy kierownik jest słaby, niekompetentny, nieprzygotowany do roli zarządcy publicznego, uruchamia to pułapy i łańcuszek niekompetencji[8]. Powagą urzędu jest, aby organ wykonawczy miał wyższe wynagrodzenie niż prezesi spółek komunalnych (w tym nierentownych). Praktyka samorządowa dowodzi, że sytuacja taka występuje w wielu dużych miastach w Polsce.

Trzeba zaznaczyć, iż radni w samorządzie nie powinni być zakładnikami organu wykonawczego, np. niektóre wyjazdy radnych w wątpliwych merytorycznie sprawach do innych miast lub w wyjazdach zagranicznych prezydenta. Jednocześnie nie należy zatrudniać radnych w spółkach komunalnych (często na wysokich stanowiskach kierowniczych – dyrektorów), gdyż stwarza to ewidentny konflikt interesów i czyni sytuację dwuznaczną oraz nieetyczną (są sędziami we własnej sprawie – np. w przypadku głosowania). Dotyczy to również udziału doradców prezydenta, dyrektorów wydziału urzędu w radach nadzorczych spółek, gdyż może to też stanowić utratę rzetelnej oceny działalności.

---

[8] Wszystko to przypomina działanie w ramach starożytnej instytucji patronatu w relacji: patron–klient (starożytny Rzym), gdzie biedniejszy obywatel Rzymu był silnie uzależniony od wysokiego funkcjonariusza publicznego.

Ważna w przekroju współdziałania w samorządzie terytorialnym jest relacja: władza publiczna–mieszkańcy. Interes miasta to w pierwszym rzędzie interes jego mieszkańców, jako wartość nadrzędna. Wobec tego mieszkańcy oczekują dobrych usług publicznych i coraz lepszych warunków życia. Standardem jest pełnienie przez władzę publiczną roli usługowej (służebnej) poprzez ułatwianie, otwartość, przyjazność administracji komunalnej (*enabling authorities*). Mieszkaniec gminy to nie tylko wyborca, ale jej obywatel, suweren, konsument usług (a nie tylko klient), podatnik, najważniejszy udziałowiec (*stakeholders* – interesariusz). Tymczasem wielu polityków traktuje często mieszkańców (wyborców) jako ludzi bez pamięci, z „płytką" pamięcią, naiwnych w przekonaniu, że można bezkarnie obiecywać wszystko, a potem wycofywać się z tego itp.

3. Refleksje dotyczące praktyki zarządzania

Także nieodpowiednia jest sytuacja, kiedy władze gminy ustanawiają przepisy, a potem ich nie egzekwują. Takie władze nie zasługują na szacunek, uznanie, zaufanie. Trzeba pamiętać, że przez pryzmat egzekwowania prawa (użycie odpowiednich narzędzi, instrumentów) oceniamy skuteczność gospodarzy, włodarzy gminy (i państwa jako całości).

W praktyce samorządowej mogą wystąpić przypadki niestabilności funkcjonowania władzy w wyniku określonych okoliczności. Wtedy władza przejściowa (tymczasowa) lub u schyłku kadencji nie powinna podejmować decyzji powodujących zobowiązania finansowe w dłuższej perspektywie. Chodzi tutaj o decyzje o charakterze strategicznym, których konsekwencje rozkładają się na długi horyzont czasowy (nawet na kilka kadencji). Tymczasem władza „odchodząca" podejmując takie decyzje nie ponosi *de facto* odpowiedzialności za to przed wyborcami (mieszkańcami). Działanie takie należy uznać za antystandard w zarządzaniu publicznym.

Posiadane przez gminy środki finansowe są niewystarczające wobec potrzeb determinujących wydatki. Z tego powodu organy samorządowe zmuszone są zaciągać różnego rodzaju zobowiązania finansowe krótko- i długoterminowe. Sam deficyt budżetowy nie jest czymś nagannym, pod warunkiem sprawowania nad nim kontroli i prowadzenia monitoringu. Trzeba pamiętać, że decydowanie o wielkości długu publicznego (deficycie budżetowym) ma głęboki wymiar moralny, ponieważ obciąża kosztem następne pokolenia, naszych następców. Dług i deficyt muszą być utrzymane w rozsądnych i bezpiecznych granicach. Zasadą ekonomiczną jest, by zaciągać dług i zadłużać się na cele rozwojowe,

inwestycje, np. w infrastrukturę, a nie na konsumpcję, czyli cele bieżące. Optymistycznym postulatem jest, by część wydatków inwestycyjnych (majątkowych) powróciła do budżetu w postaci podatków czy opłat. Imperatywem dla władz jest przeznaczanie środków głównie na zadania własne, ze szczególnym uwzględnieniem tych zadań, które wpływają na warunki życia mieszkańców. W przeciwnym razie fascynacja niektórymi przedsięwzięciami grozi zaangażowaniem poważnych środków publicznych, a może być adresowana do wąskiej grupy odbiorców. Obowiązkiem władz gminy jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wszystkich mieszkańców.

W świetle przepisów prawa i oczekiwań społecznych, gospodarka finansowa gminy musi być przejrzysta i jawna dla mieszkańców. Standardem winno być, aby zorganizować ją w sposób przystępny dla każdego mieszkańca. Mogą służyć temu spotkania, informacje w Internecie, w mediach oraz w broszurach, w informatorach (np. dotyczących budżetu, jego wykonania). W ten sposób zapewniona jest większa przejrzystość gospodarowania pieniędzmi publicznymi. Dopełnieniem transparentności jest publiczna informacja o działalności wszystkich jednostek organizacyjnych gminy i wynikach działalności spółek komunalnych (w tym również z mniejszym udziałem gminy).

Naganne jest również finansowanie przez spółki komunalne wątpliwych przedsięwzięć, np. związanych z budową pomników czy innych obiektów, imprez lub darowizn. Niezwykle ważne jest „zabezpieczenie" interesu miasta (gminy) w zawieranych umowach z innymi partnerami, kontrahentami, operatorami usług itp. Występują liczne przypadki wyjątkowej rozrzutności władz i administracji w postaci zlecania pewnych usług (analiz, opinii, ekspertyz, konsultingu itd.) na zewnątrz, podczas gdy powinni to z powodzeniem wykonać pracownicy samorządowi. Takie działania pochłaniają łącznie poważne kwoty środków, które powinny być inaczej zaangażowane (np. na zadania związane z pomocą społeczną).

4. Prezydent – polityk czy menedżer publiczny?

Z punktu widzenia sprawności zarządzania sprawami publicznymi, istotna jest charakterystyka organu wykonawczego. W przypadku gminy wizerunek ten dotyczy prezydenta (burmistrza, wójta). Osoba piastująca to stanowisko to pierwszy obywatel i urzędnik, a szerzej funkcjonariusz publiczny. Jak już podkreślono, pełni on bardzo istotną i silną rolę w procesie decyzyjnym (legitymacja prawna i duże prerogatywy: prawa i przywileje). To on określa standardy, wzorce postępowania i stawia wymagania dla siebie i innych.

Osoba taka powinna posiadać takie cechy osobiste, jak: aktywność, kreatywność, inicjatywa, przedsiębiorczość, wyrazistość (zdecydowane poglądy), odwaga, wola i determinacja w przeprowadzeniu zmian, wiara, energia i entuzjazm. Najlepiej, gdy będzie bez kompleksów i chętna do współpracy z różnymi grupami (nawet z opozycją). Przede wszystkim musi mieć wizję miasta i pomysł na nie. Do tego potrzebna jest zdolność strategicznego myślenia i działania. Wymaga to nie tylko inteligencji, ale ogromnej pracy i zdolności praktycznych. Prezydent miasta to inaczej gospodarz, zarządca, administrator z prawdziwego zdarzenia (a nie tylko sumienny urzędnik). Dba o to, co jest (funkcjonowanie) i pomnaża majątek publiczny (działanie na rzecz rozwoju).

W tym miejscu zasadne jest pytanie, czy prezydent (burmistrz, wójt) to lider partyjny czy społeczny? Bez wątpienia partyjna afiliacja jest potrzebna w wyborach, ale potem już przeszkadza, bo konieczna jest współpraca z różnymi środowiskami. Powinien być przywódcą z prawdziwym autorytetem, który daje przykład, nadaje tom, pobudza do działania. Widać z tego, że to bardziej menedżer publiczny niż administrator, czy lokalny polityk.

Rządzenie miastem, gminą to rzecz złożona i trudna. Jest zawodem jak każdy inny, a nie misją bądź poświęceniem, jak uważają niektórzy. Działanie publiczne nie może być pozorne, powolne, niedecyzyjne, jak też celebrowaniem urzędu do granic absurdu czy śmieszności. Wymaga wiedzy merytorycznej (logika, mechanizmy, zasady), posiadania doświadczenia (tj. dorobku w postaci problemów już rozwiązanych), umiejętności praktycznych, czytelnego profilu moralnego (bez afer, pomówień, zarzutów – dotyczy to również podwładnych), czyli bez skazy[9]. Nie powinien bać się krytyki ani mediów.

Rządzenie miastem, gminą to praca zespołowa. Wartość prezydenta zależy od pracy innych. Wymaga ono stosownego otoczenia (a nie dworu i pochlebców) profesjonalistów, fachowców, zaplecza intelektualnego, ludzi mądrych, znających problemy miasta, mających pomysły, słowem specjalistów od różnych dziedzin i aspektów zarządzania publicznego. Wśród nich są to specjaliści od spraw branżowych oraz specjaliści od spraw ogólnego kierowania (generaliści), którzy widzą całościowo proces zarządzania miastem, w jego szczególnym wymiarze koordynacyjnym. Jak pisał A. Ginsbert-Gebert: w kształtowaniu miasta trudno o rozwiązania optymalne, trzeba zatem zadowalać się rozwiązaniami poprawnymi – ale zharmonizowanymi. Źródeł harmonii należy zatem poszukiwać we właściwej koordynacji różnych funkcji, w której tkwią

[9] M. Kulesza, *Czas na profesjonalizację rządzenia*, „Gazeta Samorządu i Administracji" nr 9, 2005, s. 39.

rezerwy oszczędności.[10] Kierowanie miastem to rządzenie dla innych. Sprawowanie urzędu prezydenta wraz z podporządkowaną administracją komunalną ma wobec tego służebny charakter. W istocie jest on najemnikiem wynajętym przez wyborców do zawiadywania ich sprawami i za ich pieniądze. To w istocie posługa, a nie przywilej, który nakazuje, że wolno mu więcej.

Jak twierdził Witruwiusz, wartość budowniczego objawia się w tym, co wybudował. Można to z powodzeniem odnieść do sylwetki i postawy organu wykonawczego w gminie. Także jego wartość znajduje wyraz w dobrej organizacji gminy, jej wyglądzie, w zadbanych i sprawnych urządzeniach oraz w warunkach wpływających na rozwój społeczny i gospodarczy tej zasadniczej jednostki terytorialnej, ale w gruncie rzeczy najważniejszej (bo najbliżej mieszkańca). Celnie sens tego oddają słowa M. Szczepańskiego, że miasto nie będzie nigdy piękniejsze ani lepsze, aniżeli ludzie, którzy je tworzą.[11]

Podsumowanie

Problemy gminy leżą nie tylko w skutkach minionych warunków rozwoju, w niewygasłych sprzecznościach interesów i potrzeb, w zaniechaniach kolejnych ekip rządzących – ale też w aktualnych warunkach działania. W gminie występują różne interesy (mieszkańców, władzy, biznesu, instytucji, organizacji). Zarządzanie gminą, miastem wynika z gry owych rozbieżnych interesów. Treścią zarządzania jest zatem koordynacja (harmonizacja) tych interesów, która polega na zapewnieniu zbieżności owych interesów z naczelnym interesem miasta (mieszkańców). W pewnej mierze jest to swoisty kunszt wymagający wiedzy, umiejętności, doświadczenia, ale również intuicji.

Słabości gospodarki gminy tkwią nie tylko w deficycie środków, lecz w równej mierze w systemie zarządzania. Niekiedy zapominamy, że wadliwy mechanizm prowadzi do marnotrawstwa, rozrzutności, braku oszczędności, czyli błędnych decyzji. Każde dodatkowe środki „wprowadzone" do systemu zarządzania nie zostaną bowiem efektywnie wykorzystanie ze stratą dla mieszkańców miasta. Wobec tego aktywność organów gminy nie może być nakierowana tylko na zdobywanie środków

[10] A. Ginsbert-Gebert, *Polityka komunalna*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1984, s. 256–257.

[11] M. Szczepański, *Refleksja końcowa: piękno miasta i kapitał społeczny*, [w:] *Kapitał społeczno-kulturowy a rozwój lokalny i regionalny*, [red.] M. Szczepański, Śląskie Wydawnictwo Naukowe, Wyższa Szkoła Zarządzania i Nauk Społecznych w Tychach, Tychy 2000, s. 113.

finansowych i działania prodochodowe, ale także na racjonalność, gospodarność, oszczędność w wydatkowaniu ograniczonych środków.

Zarządzanie gminą polega nie tylko na rozwiązywaniu problemów dużych, ale również na dbałości o sprawy podstawowe, codzienne, małe. Przez pryzmat rozwiązywanych problemów oceniamy wartość władz miasta, obnażamy ich jakość (rządzenia). Tak jak wszędzie, w gospodarce gminy należy najpierw zadbać o rzeczy oczywiste, przyziemne, drobne (bezpieczeństwo, czystość, estetyka, infrastruktura), a potem o rozwój. Podejście takie stanowi miarę sprawności władzy publicznej, która – jak nie może uporać się z „rzeczami małymi" – nie rokuje, że da radę „dużym sprawom".

Bibliografia

Dudzik S., *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Zakamycze 1998.

Drucker P. F., *Zarządzanie XXI wieku – wyzwania*, Klasyka Biznesu, Warszawa 2010.

Ginsbert-Gebert A., *Polityka komunalna*, PWE, Warszawa 1984.

Kosiedowski W., *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, [w:] *Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

Kosikowski C., *Działalność gospodarcza gmin*, Wydawnictwo ERA, Białystok 1992.

Kulesza M., *Czas na profesjonalizację rządzenia*, „Gazeta Samorządu i Administracji" 2005, nr 9, s. 39.

Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina of Poznań, Poznań 1992.

Samuelson R. J., *Różne przyczyny – kryzys ten sam*, „Newsweek Polska" 2002, nr 16–17, za: Mroziewski M., *Narodowe style zarządzania*, „Przegląd Organizacji" 2002, nr 9.

Szczepański M., *Refleksja końcowa: piękno miasta i kapitał społeczny*, [w:] *Kapitał społeczno-kulturowy a rozwój lokalny i regionalny*, red. M. Szczepański, Śląskie Wydawnictwo Naukowe, Wyższa Szkoła Zarządzania i Nauk Społecznych w Tychach, Tychy 2000.

Wojciechowski E., *Refleksje na temat rządzenia*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009.

LOCAL GOVERNMENT NOTES

Abstract

The aim of this article is to provide a general assessment on local government functioning in Polish economy. The article relates to significant, in author's opinion, issues connected with local government units management. Comments and courts expressed in article are critical, referring to the self-government management.