

Brygida Cupiał

Administracja publiczna a proces zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym

Studia Lubuskie : prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie 2, 231-244

2006

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.



BRYGIDA CUPIAŁ

ADMINISTRACJA PUBLICZNA A PROCES ZARZĄDZANIA ROZWOJEM LOKALNYM I REGIONALNYM

W procesach rozwoju lokalnego rozumianego jako działalność świadoma, celowa i perspektywna (prowadzonego w interesie społeczności lokalnej), wytwarzany jest wymierny ogólnospołeczny zysk. Jest on definiowany jako – społecznie pożądanym, docelowym, stopień rozwoju terytorialnego systemu społecznego, jego ład przestrzenny oraz wyższy stopień, zaspokojenia podstawowych potrzeb społeczności lokalnych i wyższy poziom warunków bytowych¹. Rozwój lokalny prowadzony jest przy wykorzystaniu dostępnych zasobów, środków i narzędzi. Na przestrzeni ostatnich 30 lat zmieniały się wyzwania stojące przed obszarami lokalnymi a wraz z nimi cele i narzędzia wykorzystywane w kreowaniu rozwoju krajów zachodnich (tab. 1).

Tabela 1. *Ewolucja Lokalnego Rozwoju Ekonomicznego*

Badany okres	Narzędzia
Lata 60. do początku lat 80.	
– Mobilność produkcji, przyciąganie inwestycji spoza obszaru lokalnego	– Duże dotacje, korzyści podatkowe, dofinansowanie dla inwestujących w produkcję
– Przyciąganie bezpośrednich inwestycji zagranicznych	– Dofinansowanie inwestycji w twardą infrastrukturę
– Tworzenie twardych inwestycji infrastrukturalnych (tylko sektor publiczny)	– Niższe koszty produkcji poprzez zastosowanie technik takich jak zatrudnianie taniej siły roboczej

¹ Zob. Parysek J.J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, wyd. UAM, Poznań 2001, str. 46-57

Badany okres	Narzędzia
Lata 80. do połowy lat 90.	
<ul style="list-style-type: none"> – Zatrzymanie i rozwój istniejących lokalnych podmiotów gospodarczych – Dalszy nacisk na przyciąganie inwestycji wewnętrznych, lecz ograniczone do konkretnych sektorów lub lokalizacji geograficznych (stymulowane przez sektor publiczny) 	<ul style="list-style-type: none"> – Bezpośrednie płatności dla poszczególnych podmiotów gospodarczych – Inkubatory przedsiębiorczości/miejsc pracy – Doradztwo i szkolenie dla małych i średnich firm – Wsparcie techniczne – Wsparcie w rozpoczęciu działalności – Inwestycje w twardą i miękką infrastrukturę
Koniec lat 90. i później	
<ul style="list-style-type: none"> – Tworzenie atrakcyjności całego środowiska dla prowadzenia działalności gospodarczej – Inwestycje w „miękką” infrastrukturę (np. rozwój zasobów ludzkich, racjonalizacja regulacji) – Spółki publiczno-prywatne – Wykorzystanie mnożników inwestycji prywatnych dla dobra społecznego – Poprawienie jakości życia i bezpieczeństwa dla społeczności i dla potencjalnych inwestorów – Przyciąganie dokładnie wybranych inwestycji wewnętrznych, rozbudowanie przewagi konkurencyjnej lokalnego obszaru (zazwyczaj sterowane przez sektor publiczny) 	<ul style="list-style-type: none"> – Kompleksowa strategia polegająca na stworzeniu lokalnego środowiska pomocnego dla podmiotów gospodarczych – Skupienie się na stymulowaniu wzrostu lokalnych firm – Sieć powiązań i współpraca pomiędzy społecznościami – Nacisk na rozwinięcie powiązań gospodarczych polegających na współpracy – Rozwój kadry oraz zapewnienie miękkiej infrastruktury – Wspieranie poprawy jakości życia – Skupienie się na sektorze usługowym oraz produkcyjnym – Ułatwienie powstawania grup podmiotów gospodarczych powiązanych ekonomicznie

Źródło: Swinburn G., Goga S., Murphy F., *Podręcznik lokalnego rozwoju gospodarczego (...)*, 2000, za Pirrelli M., str. 8

Tak rozumiane działania na rzecz rozwoju lokalnego wymagają funkcjonowania sprawnej administracji samorządowej, która w odpowiedni sposób kształtuje swoje struktury i sposób funkcjonowania w odniesieniu do nowych zadań – inicjowania procesów społeczno – gospodarczych, wyznaczania celów rozwojowych aktywizowania lokalnej i regionalnej społeczności, koordynowania przedsięwzięć podejmowanych na obszarze jednostki terytorialnej. Jak zauważył A. Potoczek: „ (...) aktywność administracji publicznej na poziomie lokalnym i regionalnym koncentruje się wokół zarządzania będącego procesem kreatywnym, inicjatywnym, a nierzadko innowacyjnym, odchodząc od tradycyjnie pojmowanego administrowania będącego procesem regulacyjnym, opartym o procedury formalno – prawne i organizacyjne”.² W związku z powyższym niektórzy wprost postulują reformowanie zarządzania ze strony organów samorządowych i ich administracji w kierunku: dostosowania działań samorządu terytorialnego (instytucji publicznych) do warunków w jakich działa sektor prywatny oraz wprowadzenia do sektora komunalnego rozwiązań właściwych gospodarce rynkowej.³

W ostatnich latach największy wpływ na zarządzanie w samorządzie lokalnym i regionalnym w krajach zachodnich miały koncepcje New Political Culture oraz local governance. Trendy w funkcjonowaniu samorządów oraz koncepcje tych teorii zostały omówione w artykule P. Swianiewicza⁴, który wskazał także ich wpływ na funkcjonowanie samorządu w Polsce.



Rys 1. Nowoczesne metody zarządzania i obszary ich zastosowania w urzędach administracji publicznej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, red. Kożuch B., Markowski T., wyd. FWZ Białystok 2005, str. 119.

Tabela 2. Rodzaje strategii

² *Zarządzanie rozwojem lokalnym*, red. Rutkowski J., Stawasz D., wyd. FWZ, Białystok 2005, str. 11

³ Por. *Budżet władz lokalnych*, red. St. Owsiak, wyd. PWE, W-wa 2002.

⁴ P. Swianiewicz, *Nowe interpretacje teoretyczne polityki miejskiej* [w] *Studia regionalne i lokalne* nr 4 z 2005, str. 22.

Lp. 1	Rodzaj Strategii 2	Charakterystyka 3
I	RYNKOWA	– stosowana w warunkach dużej presji konkurencyjnej i zmienności warunków działania, wynikających z zachodzących w otoczeniu zmian,
II	PRODUKCYJNA	– ma na celu wykorzystanie tradycji i dorobku produkcyjnego na posiadanych rynkach zbytu dla potrzeb konsumpcji produkcji w zakładanej skali i rodzaju,
III	MARKETINGOWA	– wprowadza cele i decyzje oparte na teoriach marketingowych, które umożliwiają osiągnięcie przewag konkurencyjnych organizacji przy wykorzystaniu jej walorów,
IV	ROZWOJU	– nastawiona na niesienie efektywności funkcjonowania organizacji (systemowe) przez lepsze wykorzystanie sił wew. i dyskонтowanie szans w otoczeniu,
V	PRZERWANIA	– formułowana na podstawie celów minimalizujących zagrożenia w otoczeniu i eliminowania słabości umożliwiających dyskонтowanie sił wewnątrz organizacji,
VI	CZYSTA	Typy strategii czystych w kontekście macierzy TOWS/SWOT
	VI A DEFENSYWNA	Obejmuje następujące linie działania: – stopniowe wycofywanie się, – redukcję kosztów, – zmniejszenie zdolności produkcyjnej, – zatrzymanie procesu inwestowania, Jest to strategia mająca zapewnić przetrwanie przez podjęcie przeciwdziałania negatywnym efektem synergii słabości i zagrożeń,

Lp.	Rodzaj Strategii	Charakterystyka
	VI B KONKURENCYJNA	Zawiera takie kierunki działania jak: <ul style="list-style-type: none"> – powiększenie zasobów finansowych, – powiększenie zasobów handlowych, – ulepszenie linii produktów, – zwiększenie produktywności, – redukcję kosztów, – utrzymanie przewagi konkurencyjnej (nadwyżki i znaczenia) Koncentruje się na budowie sił konkurencyjnej organizacji przez wykorzystanie pozytywnego efektu synergii słabości i sposobności,
	VI C AGRESYWNA	Składa się z następujących linii działania: <ul style="list-style-type: none"> – wychwytywanie sposobności, – wzmacnianie pozycji na rynku, – przejmowanie organizacji o tym samym profilu, – koncentracja zasobów na konkurencyjnych produktach. Jest to strategia najlepszego spożytkowania pozytywnych efektów synergicznych, sił i sposobności, elastycznego łączenia atutów organizacji ze sprzyjającymi warunkami szybko zmieniającego się otoczenia,
	VI D KONSERWATYWNA	Zawiera następujące kierunki: <ul style="list-style-type: none"> – selekcję produktów, – segmentację rynku, – redukcję kosztów, – ulepszenie produktów konkurencyjnych, – rozwijanie nowych produktów, – poszukiwanie nowych rynków, Powodzenie przedsiębiorstwa upatruje głównie w jego własnych siłach przez unikanie lub zmniejszenie zagrożeń, jest ona najmniej ryzykowna i mieści w sobie nastawienie ofensywne i kreatywne.

W literaturze przedmiotu coraz częściej prezentowane są doświadczenia polskich samorządów stosujących nowoczesne metody i instrumenty. Wśród nich można już wyróżnić te, które mają istotny wpływ na aktywne oddziaływanie administracji na rozwój lokalny. Są to:

- zarządzanie strategiczne,
- zarządzanie jakością,
- zarządzanie zintegrowane,
- zarządzanie finansami publicznymi,
- planowanie integralne,
- marketingowa koncepcja zarządzania.

Zastosowanie metod wywodzących się z sektora prywatnego w tzw. „zarządzaniu publicznym” wymaga jednak uwzględnienia szerokiego kontekstu relacji pomiędzy tymi sektorami. E. Wojciechowski proponuje analizę tych relacji w kontekście: **funkcji, celów, charakteru decyzji oraz pozycji na rynku**⁵. W kontekstach tych zarysowują się wyraźne różnice, które w istotny sposób wpływają na stosowanie wyżej wymienionych metod. Jednocześnie podobieństwa w tzw. **wymogu gospodarowania oraz strukturze władzy** sprawiają coraz intensywniejsze przyswajanie praktyk i narzędzi (marketing, rachunek kosztów, techniki organizacyjne i zarządzania, analizy finansowe, polityka kadrowa) przez jednostki samorządowe. Pozwalają one lepiej sprostać wyzwaniom, na które napotykały samorzady w realizacji zadań rozwojowych.

Tabela 3. *Podział ze względu na przyczyny oraz oczekiwane efekty posiadania i wdrażania*

Lp.	Charakter strategii	Charakterystyka
1.	REAKTYWNE	Takie, które powstają w odpowiedzi na zmianę warunków działania – zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych – bądź pojawienie się bodźców, jakie można uzyskać w wyniku ich opracowania.
2.	PROAKTYWNE	Wyprzedzające pojawiające się zagrożenia w rozwoju, starając się wyprzedzająco usuwać bariery rozwoju, łagodzić i eliminować negatywne trendy, jakie mogą zaistnieć w przyszłości oraz wyprzedzająco tworzyć warunki do wykorzystania sił i szans opartych na znajomości praw gospodarki rynkowej.
3.	WYKONAWCZE	Powstają w wyniku wymogów stawianych

⁵ Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, wyd. Difin, W-wa 2003, str. 35-40.

Lp.	Charakter strategii	Charakterystyka
		przez władze wyższego szczebla lub przez ustawodawstwo krajowe.
4.	ROSZCZENIOWE	Ukierunkowane na udokumentowanie zadań o dodatkowe środki z budżetu wojewódzkiego lub krajowego bądź innych krajowych i zagranicznych programów pomocowych. Strategie takie są skoncentrowane na ukazaniu słabości gmin. W tego rodzaju strategii następuje budowanie integracji lokalnej wobec problemów „wspólnej biedy” i tworzenie grup nacisku, które wykorzystują strategię do udokumentowania konieczności integracji państwa w rozwiązywaniu problemów lokalnych.
5.	POPULISTYCZNE	Orientowane na umocnienie pozycji władz lokalnych wśród społeczeństwa i realizację swoich partykularnych interesów gospodarczych i politycznych.
6.	MARKETINGOWE	Tak jak w Tabl. 2
7.	STRATEGIE na rzecz budowania podstaw do trwałego i dynamicznego rozwoju oraz osiągnięcia pozycji konkurencyjnej	Oparte na konsensusie społecznym, patriotyzmie lokalnym i przyjęciu nadrzędności interesu ogólnego nad partykularnymi interesami

Źródło: Opracowanie własne na podstawie J. Kot, *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*, wyd. UE, Łódź 2003.

Metodą, która coraz szerzej jest stosowana w polskich samorządach jest planowanie strategiczne. W badaniach przeprowadzonych w 2000 r. na terenie 12 województw J. Kot stwierdził, że planowanie strategiczne jest stosowane powszechnie przez miasta i gminy. Ustawa o samorządzie województwa nałożyła obowiązek tworzenia planów strategicznych na poziomie województwa samorządowego – dlatego też metoda ta, jest wśród metod tzw. innowacyjnych, najpowszechniej stosowana. Potwierdzają to też najnowsze badania w tym zakresie (rys. 1).

Metoda ta nie została „mechanicznie” przeniesiona z sektora prywatnego lecz uległa znacznym modyfikacjom. P. Swianiewicz wskazuje na doradców zagranicznych, którzy w ramach programów pomocowych wdrożyli tę metodę w polskich samorządach⁶. Jednocześnie należy zaznaczyć, że w dorobku polskich

⁶ Swianiewicz P., *Nowe interpretacje teoretyczne polityki miejskiej* [w] Studia regionalne i lokalne nr4(22)2005, str. 22.

naukowców metoda ta w latach 70-tych XX w. była znana i stosowana⁷. W stosunku do organizacji sektora przedsiębiorstw najczęściej wyróżnia się sześć rodzajów strategii (patrz tab. 2). Natomiast w badaniach empirycznych J. Kot⁸ zidentyfikował szereg rodzajów dokumentów, które uporządkował ze względu na: a) przyczyny oraz oczekiwane efekty posiadania i wdrażania (tab. 3), b) ze względu na charakter samego dokumentu (tab. 4).

Dotychczas w literaturze dokonano oceny różnorodnych form dokumentów z jednoczesną krytyczną oceną ich sformułowań⁹, ale jak podkreśla J. Kot najsłabszą stroną wdrażania metody planowania strategicznego są implementacja i ewaluacja strategii rozwoju.

Tabela 4. Podział ze względu na charakter strategii

Lp.	Charakter strategii	Charakterystyka
1.	KATALITYCZNY	Zorientowany na zidentyfikowanie działań, które spowodują przyspieszenie korzystnych procesów w rozwoju gospodarczym gminy/miasta lub osłabia tempo negatywnych trendów w rozwoju. Ukierunkowane są na działania w krótkim i średnim czasie.
2.	DŁUGOTRWALY	Poprzez określone działania dążą do uzyskania efektów w długim okresie.
3.	UKIERUNKOWANY	Ukierunkowany na cały obszar gminy/miasta lub tylko na określoną przestrzeń/teren, w których pojawiły się zagrożenia lub szanse mogące oddziaływać w sposób pozytywny lub negatywny na całość procesów rozwojowych. Ukierunkowany na określoną grupę uczestników procesów rozwojowych, np. sektor prywatny, publiczny.
5.	SEKTOROWY	Ukierunkowany na określony sektor działalności gospodarczej o szczególnym dla gminy znaczeniu.
6.	PARTNERSKI	Tj. o wysokim stopniu uspołecznienia.
7.	PRYWATNY	Odnoszący się tylko do sektora prywatnego. Podmiotem strategii są instytucje i organizacje o charakterze prywatnym.
8.	PUBLICZNY	Będące instrumentem polityki rozwoju władz lokalnych, które są podmiotem strategii.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie J. Kot, *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*, wyd. UŁ, Łódź 2003.

⁷ Por. Olesiński Zb., *Zarządzanie w regionie*. Polska-Europa-Świat, wyd. Difin, W-wa 2005, str. 192-202.

⁸ Kot J., *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*, wyd. UŁ, Łódź 2003.

⁹ Zob. T.G. Grosse, „*Zmierzch decentralizacji w Polsce? (...)*” wyd. ISP, W-wa 2003, *Metody oceny rozwoju regionalnego*, red., D. Strahl, AE. Wrocław 2006, Olesiński Zb., op. cit. Kot J., op. cit. i inne.

Większość z wyróżnionych typów planów była nakierowana na działania związane z inwestycjami tzw. twardej infrastruktury. Przy czym bardzo krytycznie oceniono tzw. „instrumentalną” rolę strategii, która według J. Kota i T.G. Grosse miała za zadanie formalnie uzasadnić finansowanie przedsięwzięć ze środków UE w ramach kontraktów wojewódzkich. Obaj autorzy wyrażają wątpliwość co do skuteczności takich działań w dalekosiężnych celach rozwojowych terytorium. Odnosząc się do tych krytycznych uwag należy jednak wziąć pod uwagę często wieloletnie niedoinwestowanie twardej infrastruktury lub wręcz niedorozwój w niektórych obszarach kraju, a także dotychczasowy sposób (centralny) jej planowania i realizacji. Samorządy w pierwszym etapie „nadrabiały” zapóźnienia rozwojowe oraz tworzyły infrastrukturę zgodnie ze swoją terytorialną potrzebą, logiką i ambicjami.

Tabela 5. Zarządzanie finansami JST – ujęcie innowacyjne

Cechy sformułowane definitywnie, określające pojęcie zarządzania finansami	Sfera przedsiębiorstw	Sfera samorządu
Skupia się na decyzjach inwestycyjnych, finansowanych i dywidendowych	<ol style="list-style-type: none"> 1. Decyzje inwestycyjne dotyczą powiększania posiadanego majątku trwałego (rzeczowego) oraz inwestycji finansowych niematerialnych i prawnych. 2. Decyzje finansowe dotyczą inwestowania oraz pożyczania środków pieniężnych, zwłaszcza jako kapitału właścicielskiego lub zewnętrznego zwrotnego (kredyty, obligacje). 3. Decyzje dywidendowe właścicieli o podziale zysku na dywidendy oraz/lub część zainwestowaną w firmę, decyzje 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Decyzje inwestycyjne są podejmowane w zakresie zakupu aktywów trwałych (rzeczowych, finansowych), które będą służyły realizacji zadań publicznych i społecznych. 2. decyzje finansowe podejmowane są w zakresie władztwa podatkowego, wysokości opłat, czyli gromadzenia dochodów. Ponadto są to decyzje w zakresie pozyskania kapitału zewnętrznego (kredytów, obligacji, pożyczek itp.) oraz lokowania przejściowych nadwyżek środków. 3. Decyzje dywidendowe są związane z odpowiedzialnością społeczną za podział (występowanie) nadwyżki budżetowej, jej przeznaczenie, czyli wykluczenie z szybszej konsumpcji dóbr i usług społeczeństwa.

Cechy sformułowane definicyjnie, określające pojęcie zarządzania finansami	Sfera przedsiębiorstw	Sfera samorządu
	o alokacji niepodzielonego zysku w poszczególne rodzaje kapitału firmy.	
Skupia się na decyzjach długoterminowych, finansowaniu decyzji długoterminowych oraz organizacji codziennych decyzji finansowych	<ol style="list-style-type: none"> 1. Proces budżetowania kapitałowego, opierającego się na długoterminowych inwestycjach. 2. Proces utrzymywania przez firmę kombinacji długu i kapitału własnego (struktura kapitału). 3. Bieżące decyzje opierają się na zarządzaniu kapitałem obrotowym. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Proces mający na celu określenie możliwości inwestycyjnych JST, określenie prawdopodobieństwa przepływu gotówki w czasie, ocena rozmiaru, czasu i ryzyka przyszłych przepływów środków finansowych, przeznaczonych na zadania publiczne. 2. Kombinacja tzw. dochodów własnych, dotacji, subwencji, źródeł zewnętrznych zwrotnych. 3. Problem utrzymania świadczenia dóbr i usług na określonym poziomie, zapewnienie w związku z tym odpowiedniego stanu zapasów, jak będzie JST zaciągać zobowiązania (terminy płatności), polityka wobec podatników i kontrahentów, zarządzanie przejściowo wolnymi środkami finansowymi, kredyty na pokrycie przejściowych niedoborów.
Pozyskiwanie źródeł finansowania, lokowanie kapitałów w składnikach majątkowych, maksymalizacja korzyści udziałowców.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Decyzje w zakresie kompozycji źródeł finansowania. 2. Decyzje produkcyjne, inwestycyjne, bieżące. 3. Wzrost wartości firmy, maksymalizacja nadwyżki finan- 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aktywne oddziaływanie na poziom dochodów, stymulowanie rozwoju lokalnego i regionalnego w celu stworzenia bazy podstawowej, decyzje w zakresie absorpcji długu. 2. Decyzje dotyczące jakości, zakresu świadczonych usług, inwestycyjne (rzeczowe i lokowa-

Cechy sformułowane definitywnie, określające pojęcie zarządzania finansami	Sfera przedsiębiorstw	Sfera samorządu
	sowej, wzrost wartości udziałów.	nie nadwyżek środków finansowych). 3. Wzrost zadowolenia społeczeństwa, które jest szeroko rozumianym inwestorem samorządowym (decyzje osadnicze, decyzje o zakresie lokowania firm).

Źródło: B. Filipiak, *Kierunki zarządzania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego a problemy utrzymania płynności finansowej* [w:] *Finanse komunalne 2004*, nr 3.

Wraz z implementacją planów strategicznych i coraz aktywniejszym sięganiem po środki wspierające rozwój lokalny z budżetu UE zmieniał się stosunek samorządów do zarządzania finansowego. Planowanie strategiczne jest bowiem sekwencją zarządzania strategicznego składającego się z elementów **planowania – programowania – budżetowania – oceniania**. Dotychczas stosowane najpowszechniej budżety jednoroczne nie spełniały wymogów zmieniającego się procesu decyzyjnego, który nie nadążał, w dotychczasowej formie, za rozwojem aktywności i kreatywności samorządów. Dlatego coraz częściej sfera publiczna sięga po rozwiązania innowacyjne (tab. 5).

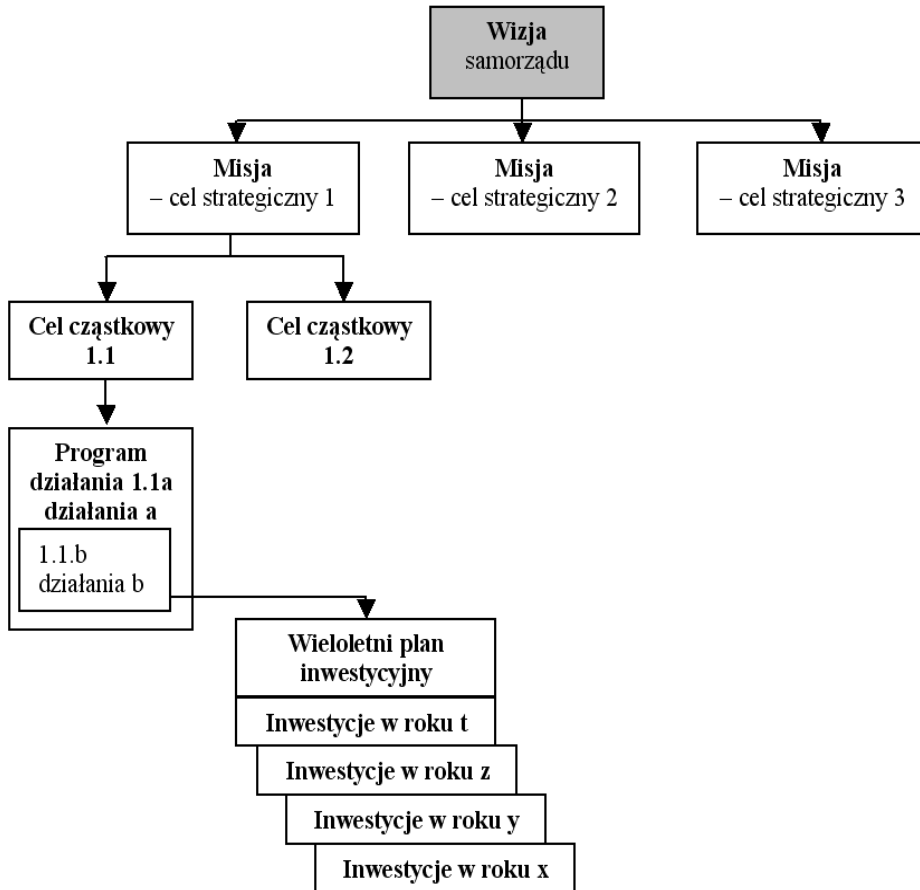
Zależności pomiędzy elementami planów strategicznych, jak zauważa A. Kopańska¹⁰(rys. 2), a inwestycyjnymi planami wieloletnimi jest przy dzisiejszych uregulowaniach prawnych zbyt słabo sprecyzowana¹¹. W literaturze zachodniej (Osborne, Gaebler) oraz polskiej (B. Kożuch) coraz częściej podkreśla się, że te instrumenty są współpracujące i nieodłącznie powiązane.

Eksperymenty i doświadczenia samorządów we wdrażaniu innowacyjnych metod zostały opisane w literaturze nie dość wyczerpująco. Jednak pozytywne przykłady Krakowa, Poznania, Ostrowa Wlkp. zdążyły już upowszechnić się w środowisku praktyków i wywierają coraz większy wpływ na świadomość konieczności zmian w tej sferze. Zmiany te wymagają kadry urzędników samorządowych, które są warunkiem sprawnego działania na rzecz rozwoju lokalnego. Ten ostatni, najważniejszy element systemu przemian w polskim samorządzie wymaga doskonalenia. Aby jednak tego dokonać należy ocenić jego

¹⁰ Kopańska A., *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, wyd. Difin, W-wa 2003, s. 30-32.

¹¹ Ibidem.

stan. Ze względu na złożoność problemu zadanie to nie jest proste. W sukurs może przyjść także jedna z metod stosowana w sektorze organizacji biznesowej. A. Noworól¹² zaproponował zastosowanie matrycy analitycznej R. Likerta (tab. 6). Jak zauważa autor matryca pozwala na uproszczoną ocenę punktową elementów lokalnego systemu zarządzania.



Rys. 2. Zależności między elementami planów strategicznych.

Źródło: Kopańska A., *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, wyd. Difin 2003, str. 32.

¹² Noworól A., *Model zarządzania terytorialnego* [w] Z teorii i praktyki zarządzania publicznego, red., Kożuch B., Markowski T., wyd. FWZ, Białystok 2005, str. 80-89.

Tabela 6. Matryca analityczna organizacji terytorialnego systemu zarządzania

Lp.	Analizowany aspekt	„Zła praktyka”			„Dobra praktyka”	
		1	2	3	4	5
A	Kierunek sterowania	Styl eksplo- atatorsko auto- kratyczny (to- talitarny)		Styl autokra- tycznie kon- sultatywny		Styl partycypa- tywny (w pełni demokratycz- ny)
B	Zakres stero- wania	Litera przepisu (literalna reali- zacja zadań naka- zanych przez prawo)		Zarządzanie strat. bez kon- sultacji spo- łecznej		Zarządzanie strategiczne
C	Stopień jaw- ności stero- wania	Brak jawności (obwieszczenie decyzji i pro- paganda)		Władza her- metyczna, ale funkcjonujące wolne media		Pełna jawność decyzji (społ- eczeństwo współodpo- wiedzialności)
D	Postawy wy- konawców sterowania	Biurokracja (nad- rzędne: interes i władza urzędni- ka)		Biurokracja „weberowska”		Służba pu- bliczna (nad- rzędny interes publiczny)
E	Sposób zasi- lania systemu sterowania	Centralizacja (pełna kontrola gospodarki przez władze)		Decentralizacja przy maksy- malnej fiskali- zacji		Decentralizacja (kontraktowa- nie usług i za- dań w warun- kach konku- rencji)
F	Uczestnictwo publiczne w zarządzaniu	Uczestnictwo „re- glamentowane” (nomenklatura, system monopar- tyjny)		Demokracja „plebiscytarna”		Udział bezpo- średni (system wielopartyjny, organizacje po- zarządowe)
G	Struktury za- rządzania ma- jątkiem i fi- nansami	Gospodarka bu- dżetowa (pań- stwowa własność struktur gospo- darczych)		Gospodarka budżetowa struktur komu- nalnych		Zróźnicowanie struktur (bu- dżet komercja- lizacja – PPP - prywatyzacja)

Źródło: Z teorii i praktyki zarządzania publicznego, red. Kożuch B., Markowski T., wyd. FWZ Białystok 2005, str. 88.

Zakończenie

W działaniach na rzecz rozwoju lokalnego, które w dobie globalizacji są dużym wyzwaniem dla środowisk lokalnych – administracja odgrywa kluczową rolę. To od jej umiejętności, kreatywności i inicjatywności zależy czy proces rozwoju uzyska właściwy kierunek i dynamikę. Właściwe, dostosowane do specyfiki organizacji samorządu terytorialnego metody zarządzania mogą wspomóc kreowanie rozwoju lokalnego. Wśród najczęściej stosowanych metod, których rodowodem jest sektor przedsiębiorstw są: planowanie strategiczne i zarządzanie finansami. Obie te metody mimo coraz szerszego upowszechniania się wymagają ciągłego doskonalenia oraz sporych umiejętności i wiedzy ze strony administracji. Nie ulega jednak wątpliwości, że procesy modernizacji zostały zapoczątkowane a proces wdrażania nowoczesnych metod postępuje.

Zusammenfassung

Analyse der Verwaltungsmethoden im Bereich der lokalen und regionalen Entwicklung. Die Verwendung der entsprechenden Finanzierungsmethoden in der territorialen Betriebsverwaltung ist eine Grundbedingung der aktiven Entwicklung.
