

Kozłowski, Andrzej J.

Zarządzanie samorządami terytorialnymi

Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego 11, 111-128

1997

Artykuł został zdigitalizowany i 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 oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ANDRZEJ J. KOZŁOWSKI

ZARZĄDZANIE SAMORZĄDAMI TERYTORIALNYMI

WSTĘP

W społeczeństwach demokratycznych, na mocy konstytucyjnych uprawnień, ludzie ustalają warunki i zasady działania organów państwa i samorządów terytorialnych. Aby czynić to właściwie, muszą nauczyć się sztuki rządzenia oraz rozumienia tego, co znaczy rządzić. W społeczeństwach kształtujących demokratyczne mechanizmy sprawowania władzy, często udział w elitach rządzących, także wpływ na funkcjonowanie organów władczych: centralnych i lokalnych, wiąże się z możliwością popełniania błędów. Mechanizmy demokratyczne wykształcić muszą wśród obywateli potrzebę uczestniczenia w strukturach zarządzających oraz zrozumienie dla naturalnych konsekwencji popełnianych błędów. Wobec wielu działań przynoszących negatywne (zamierzone i niezamierzone) skutki z punktu widzenia interesu społecznego, społeczeństwo demokratyczne cały czas poddawać musi analizie krytycznej wszystkie układy i struktury mające wpływ na sprawy o znaczeniu społecznym w wymiarze lokalnym i ponadlokalnym.

Wynikiem reform ustrojowych było powstanie wielu instytucji i organizacji tworzących strukturę mającą ukształtować mechanizmy definiujące społeczeństwo demokratyczne. Zatem sama struktura, nowe instytucje państwa demokratycznego, nie jest wystarczającym warunkiem wytworzenia się i umocnienia demokracji. Towarzyszyć temu muszą postawy obywatelskie adekwatne do nowych warunków, postawy umiejętnie rozpoznające cele i środki działania (szczególnie artykułowane przez uczestników elit rządzących) oraz powstające odstępstwa od oczekiwanych zamierzeń i skutków.

W każdym społeczeństwie o słabo ukształtowanej kulturze politycznej, tak bowiem można ocenić wiele grup społecznych nie tylko w wymiarze lokalnym, tworzące się elity rządzące lub mające wpływ na rozstrzyganie spraw w dalszym i bliższym otoczeniu, stają przed pokusą dbania wyłącznie o siebie, zapominając o potrzebach innych ludzi. Uważne przyglądanie się naszym reprezentantom w strukturach władzy nie sprowadza się tylko do obowiązku obywatelskiego ale przede wszystkim (co jest siłą motywującą, mającą nie tylko znaczenie indywidualne) do dbania o rację naszych, indywidualnych potrzeb i najbliższego nam otoczenia. W społeczeństwie demokratycznym istnieje mniejsze zagrożenie zjawi-

skami patologicznymi w instytucjach decydujących o zbiorowych i indywidualnych potrzebach ludzi niż w takich, które demokrację tworzą. W odniesieniu do Polski można zaobserwować, nie tylko wśród elit lokalnych, szereg błędnych decyzji i omylnych ocen. Spory bardzo często zmierzają do osiągnięcia dominacji nad innymi a nie do doskonalenia mechanizmów umacniających zasadę umowy — niezbędny element współuczestniczenia wszystkich w czymś co na gruncie polskim nazywamy samorządnością. Dlatego też spory, wynikłe głównie ze sprzeczności interesów, aby stały się mechanizmem współdziałania (kompromisu, motorem poszukiwania najkorzystniejszych z punktu widzenia szerszego niż jednej partii czy grupy społecznej muszą być rozstrzygane (bądź przypisane) przez kompetentnych uczestników rządzenia.

Wynikiem zmian ustrojowych w Polsce po 1989 roku było m.in. utworzenie samorządów terytorialnych. Ta zmiana pozycji ustrojowej gmin doprowadziła przede wszystkim do upodmiotowienia społeczności lokalnej, która z mocy prawa tworzy gminę na określonym terytorium. Tym samym, z dotychczasowej jednostki podziału terytorialnego, przekształciła się w terytorialny związek samorządowy. Trzeba jednak podkreślić, że istota samorządu polega na utworzeniu i akceptacji przez państwo w dużym stopniu niezależnego od niego systemu organów i wyposażenie ich w odpowiednie kompetencje władcze. Wstępnym warunkiem tego jest zaakceptowanie przez władze państwa odrębnej sfery interesów społeczności lokalnej przy jednoczesnym istnieniu interesów całego społeczeństwa. Odrębność ta musi być określona trwałym i najwyższym aktem prawnym,¹ a jego podstawą musi być nadanie gminie osobowości prawnej i jej uwłaszczenie. Doświadczenia demokracji zachodnich dowodzą, że system władzy lokalnej skuteczniej niż administracja scentralizowana zarządza sprawami lokalnymi. Stąd wynika potrzeba ustalania daleko idącej samodzielności samorządów terytorialnych (gmin a także powiatów samorządowych) w podejmowaniu decyzji odnoszących się do najbliższego otoczenia. Nie może to jednak oznaczać całkowitej autonomii i niezależności od państwa. Miejsce i pozycję samorządu terytorialnego w systemie organów publicznych wyznacza zawsze ustawodawstwo państwowe.

ZARZĄDZANIE GMINĄ

System zarządzania gminą charakteryzuje się swoją specyfiką wynikającą z istoty tej organizacji oraz jej roli rozciągającej się niemal na wszystkie sfery życia lokalnej społeczności i mającej także znaczenie w makroskali (np. państwa). Istota systemu zarządzania gminy charakteryzuje się następującymi właściwościami:

¹ W Polsce reguluje to najwyższy akt prawny, jakim jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku, która w rozdziale VII określa podstawowe zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego, por. Konstytucja RP.

- spełnia funkcje planowania, organizowania, decydowania, motywowania i kontrolowania;
- stanowi organ kompleksowy, składający się ze stanowisk kierowniczych oraz ze stanowisk funkcjonalnych, zgrupowanych w zespołach pracowniczych tworzą one komórki, bądź większe jednostki organizacyjne, a także stanowiska doradcze oraz organa kolegialne (komisje, komitety);
- ma określony zakres uprawnień decyzyjnych ze względu na podporządkowane mu obiekty zarządzania; uprawnienia te związane są ze swobodą podejmowania decyzji.²

Obserwując procesy zachodzące w polskich samorządach terytorialnych, szczególnie zasady planowania zadań, można odnieść często wrażenie, że planowanie to jest przede wszystkim krótkoterminowe, często zamykające się rokiem budżetowym. Brakuje działań mieszczących się w wieloletnim planie rozwoju społeczno-gospodarczego czy zmierzających do osiągnięcia nakreślonej przez elitę rządzącej w gminie wizji gminy w dalszej perspektywie czasu. Każdy samorząd terytorialny potrzebuje bowiem jasnej wizji, czyli zarysu celów samorządu oraz sposobu ich osiągnięcia. Wizja taka będzie wywierała duży wpływ na wszystkie działania podejmowane przez gminę, łącznie z alokacją zasobów, reagowaniem na potrzeby społeczne oraz zapewnieniem odpowiedniego poziomu usług przy najniższych kosztach. Wizja samorządu powinna być odzwierciedlona w celach i zamianach strategicznych, które z kolei będą stanowiły podstawę dla programów funkcjonalnych, niezbędnych do osiągnięcia tych celów i zamierzeń. Stąd właśnie przede wszystkim winno wynikać planowanie, jakie odbywa się przy konstruowaniu rocznych budżetów.

Sukces samorządu terytorialnego jest funkcją stworzonych jej warunków przez państwo oraz wykorzystania miejscowego potencjału. Efektywna realizacja rozległego zakresu działania gmin i zróżnicowania charakteru ich zadań, wymaga spełnienia trzech podstawowych warunków:

- zagwarantowania władzom gminnym szerokich kompetencji decyzyjnych;
- zapewnienia odpowiedniego kręgu wykonawców zadań w postaci funkcjonujących różnych jednostek organizacyjnych;
- zagwarantowania gminom wystarczających środków finansowych.

Do warunków wpływających na skuteczność działania samorządu terytorialnego, warunków, które wykreować powinny lokalne elity rządzące, należy zaliczyć:

- **przejrzystą strategię**, która jest narzędziem zarządzania umożliwiającym łączenie efektywności bieżącego działania z sukcesem w przyszłości. Samorządy bowiem muszą traktować kluczowe sprawy stojące przed społecznością

² A. Strabyła, Analiza systemowa procesu zarządzania, Ossolineum, Wrocław — Warszawa — Kraków — Gdańsk — Łódź 1984, s. 10.

lokalną jako szeroko pojęte kwestie dotyczące całej społeczności lub jej części. Na podstawie znajomości takich problemów można zbudować strategię samorządu, uwzględniającą krótką, średnią i długą perspektywę czasową

- **skuteczne reagowanie**, czyli wypracowanie jak najbardziej skutecznego sposobu reagowania na potrzeby swojej społeczności;
- **środki i wybór sposobu działania**, po wyborze strategii działania należy zastanowić się nad wykorzystaniem dostępnych środków, będzie to wymagać dokonania wyboru konkretnej polityki działania opartej na najsolidniejszych informacjach i znajomości potrzeb społeczności lokalnej;
- **cele**, czyli konkretyzacja celów określających co ma zostać osiągnięte w granicach dostępnych środków;
- **normy działania i kontrolę**, czyli ustalenie norm określających pożądaną jakość pracy na każdym stanowisku w urzędzie gminy, oraz normy określające standard usług świadczonych przez gminę i jej jednostki organizacyjne na rzecz mieszkańców, podejmowanie analizy kontroli działalności i jej wyników;
- **budowanie kultury organizacyjnej oraz klimatu, w którym organizacja funkcjonuje**, zależy od postaw reprezentowanych w ugrupowaniach radnych. Kultura organizacyjna gminy musi być zgodna z wzorcami tych grup, w przeciwnym razie konieczne będzie takie dostosowanie kultury, aby odpowiadała woli większości. Czynnikiem, który może pomóc w określeniu kultury organizacyjnej gminy jest postawa radnych (członków wybieralnych) w odniesieniu do zaangażowania społeczności lokalnej, efektywności procesu realizacji zadań, oszczędności w wykorzystaniu zasobów, bezpośredniej realizacji usług przez jednostki organizacyjne gminy, działalności handlowej, lokalnych inicjatyw gospodarczych, zadowolenia interesantów.³

Jak z tego wynika w procesie zarządzania gminą niezbędne jest stworzenie spójnego systemu, w którym poszczególne instytucje, komórki organizacyjne a także grupy społeczne są funkcjonalnie powiązane i organizacyjnie uzależnione od ogólnego (wynikającego z centrum zarządzania ogólnego) systemu zarządzania. W samorządzie terytorialnym mamy bowiem do czynienia z zarządzaniem wynikającym z wykonywania władzy oraz wykonywania administracji państwowej (działań opartych o normy i procedury prawne).⁴ Sprawne zarządzanie gminą w dużym stopniu zależy od zależności organizacyjnych podmiotów⁵ i obiektów⁶

³ Niedzielski E., Fedejko B., *Strategia Przedsiębiorstwa Rolniczego*, Olsztyn 1995, s. 9

⁴ Zob. szerzej. *Współczesne koncepcje zarządzania*, praca zbiorowa pod red. naukową A. K. Kozmińskiego, PWN Warszawa 1985, s. 7 i n.

⁵ są to przede wszystkim organy gminy, przewodniczący tych organów, kierownicy komórek organizacyjnych, kierownicy (przewodniczący) grup społecznych, np. sołtysi, mieszkańcy poszczególnych wsi, osiedli itp.

zarządzania. Zależności w gminie mogą być różnego rodzaju i mogą przyjmować postać połączeń, uzależnień czy przebiegów.⁷ W odniesieniu do samorządu terytorialnego możemy wyznaczyć następujące zależności:

- **zależności hierarchiczne**, będące wynikiem podziału władzy, a więc uprawnień do podejmowania decyzji pomiędzy poszczególne podmioty zarządzania, wyodrębnione w systemie gmina, np. burmistrza i radę gminy, wójta i jego zastępców, kierowników poszczególnych wydziałów w urzędzie itp. W skład tej klasy zależności wchodzi dwojakiego rodzaju więzi:
 - rozkazodawcze — wyrażające się pełnym podporządkowaniem o charakterze relacji „przełożony — podwładny”.
 - regulacyjne — oparte na podporządkowaniu częściowym, w charakterze nadzoru nad sposobem realizacji określonych funkcji, realizowanego na przykład przez poszczególne wydziały w urzędzie gminy, wyspecjalizowane funkcjonalnie;
- **zależności funkcjonalne**, stanowiące następstwo podziału funkcji pomiędzy poszczególne składniki systemu gmina, np. poszczególne jednostki oświatowe, wydziały w urzędzie gminy, itp., a wyrażające się we współdziałaniu, współpracy w realizacji owych zadań.⁸

Zarządzanie jest bowiem z jednej strony rozumiane instytucjonalnie — stanowiska w hierarchii, którym powierzono uprawnienia do wykonywania poleceń, z drugiej zaś funkcjonalnie, czyli jako kompleks zadań, które muszą być realizowane w celu kierowania systemem.⁹ Nieco inaczej system zarządzania można zdefiniować, jako uporządkowany (spójny, wzajemnie niesprzeczny) zbiór formalnych reguł (zasad, wzorców) oraz faktycznie stosowanych metod (sposobów, technik, procedur) planowania, organizowania i kontrolowania, a więc sprawowania funkcji składających się na komplementarny proces zarządzania organizacją.¹⁰

Analizując procesy zarządzania w organizacjach wykreowanych w wyniku transformacji ustrojowej, zatem w okresie konfrontacji przyzwyczajęń systemu centralnie kierowanego oraz wymogów państwa demokratycznego i kierującego się mechanizmami rynkowymi (można je przecież odnieść także do sfery społecznej czy politycznej), z wielkim trudem kształtują się modele i mechanizmy racjonalnego a w wymiarze municypalnym. Z pewnością wpływ na to ma świadomość

⁶ są to przede wszystkim instytucje podporządkowane gminie (szkoły, przedsiębiorstwa komunalne, zakłady i jednostki budżetowe itp.).

⁷ Szerzej na ten temat pisze A. Kozina, Pojęcie i rodzaje zależności organizacyjnych, „Zeszyty Naukowe AE w Krakowie” 1990, nr 323.

⁸ Kozina, op. cit., Strabyła, op. cit.

⁹ Steinmann H., Schreyögg G., Zarządzanie. Podstawy kierowania przedsiębiorstwem. Koncepcje, funkcje, przykłady, Wydawnictwo Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 1992, s. 17

¹⁰ Krzyżanowski L., Podstawy nauki zarządzania, PWN, Warszawa 1985, s. 256

charakterystyczna dla okresu przejściowego, często zdeterminowana niepewnością a nawet obawą o przyszłość. Dlatego też elity rządzące w gminach (zapewne można to rozszerzyć na szczeble wyższe, na pewno na szczebel powiatowy) w swoich działaniach (w ramach zarządzania ogólnego) muszą zapewnić osiągnięcie następujących celów:

— **Zbudowanie pożądanej kultury organizacyjnej oraz klimatu, w którym funkcjonuje gmina.**

Kultura organizacyjna określa zespół zachowań i reakcji na różne sytuacje występujące w otoczeniu. Jest w związku z tym sposobem realizacji zadań zdeterminowanych wierzeniami, postawami i oczekiwaniami reprezentantów (np. rządzących), pracowników (np. pracownicy komunalni) i konsumentów (np. osób oczekujących na pomoc czy w dużej mierze członków samorządu oraz klimat czy środowisko zewnętrzne, w którym organizacja pracuje. W odniesieniu do gmin, z natury swej bardzo zróżnicowanych politycznie, ekonomicznie i społecznie, kultura organizacyjna powinna uwzględniać skład osobowy organów gminnych, stąd ich układ polityczny oraz przekonania polityczne i społeczne otoczenia. Definiując kulturę organizacyjną gminy, za podstawę można m.in. wziąć stosunek radnych do spraw i działań podejmowanych w gminie, wybrane przez nich preferencje czy postawy wobec postulatów zgłaszanych przez grupy obywateli. Zespół zarządzania ogólnego winien określić najkorzystniejszy model kultury organizacyjnej i wdrożyć go w życie. Wraz z tym należy określić wizję osiągnięcia nakreślonych celów, które winny być zapisane w programach oraz wraz z kulturą rozpowszechnione wśród członków wspólnoty samorządowej. Ma to sprawić z jednej strony poparcie wszystkich obywateli dla działań podejmowanych przez centrum organizacyjne oraz przekonanie wśród wykonawców poszczególnych zadań o słuszności celów określonych w gminie.

— **Zdobycie poparcia i aprobaty dla realizowanej strategii rozwoju samorządu terytorialnego.**

Konieczne jest w związku z tym wypracowanie i przyjęcie strategicznej polityki gminy przez radę, która będzie podstawą działania zarządu oraz podmiotów uczestniczących w rozwoju gminy. Wykonując zasadę jawności finansów publicznych oraz dbając o poparcie otoczenia dla przyjętych koncepcji, organy zarządzania ogólnego powinny upowszechnić plany oraz przekonać zainteresowanych o docelowych korzyściach wynikających z ich realizacji. Niezbędnym warunkiem uzyskania poparcia jest podporządkowanie działań poszczególnych komórek organizacyjnych gminy, instytucji gminnych i pracowników, celom strategicznym. Nadzór i bieżąca kontrola ze strony centralnego ośrodka zarządzania ogólnego w trakcie realizacji strategii jest możliwa m.in. poprzez bieżącą analizę planów finansowych i wydatków podmiotów realizujących strategiczną politykę gminy. Budżet uchwalany przez gminę jest od-

zwierciedleniem strategicznej polityki gminy. Stąd zarząd, najczęściej decydujący organ w zarządzaniu ogólnym gminy, musi przedstawić radzie do zatwierdzenia program uwzględniający ograniczone zasoby i dążący konsekwentnie do realizacji celów strategicznych. W razie wystąpienia nowych okoliczności w trakcie realizacji budżetu, zarząd powinien proponować korekty budżetu.

— **Podporządkowanie kierunków działań, wraz z rozszerzającym się zakresem zadań gminy, podstawowej strategii i celom gminy.**

Bez względu na wagę poszczególnych sfer rozwoju samorządu terytorialnego, muszą być one właściwie skoordynowane aby jedna dziedzina nie dominowała i tym samym nie ograniczała rozwoju innych. Wszystkim kierownikom zarządzającym podmiotami funkcjonalnymi musi przyświecać potrzeba osiągnięcia celów strategicznych a nie doraźnych sukcesów i przysłaniać ważność ogólnej strategii. W praktyce zarządzania gminą często spotkać można dominację jakiejś problematyki i zaniechanie innych dziedzin — co powoduje nierównomierny rozwój wszystkich gospodarczych i społecznych potrzeb społeczności lokalnej.

— **Objęcie nadzorem wszystkich aspektów funkcjonowania samorządu terytorialnego.**

W ramach zarządzania ogólnego zarząd winien koordynować bieżącą realizację zadań tak, aby współuczestniczyły one w realizacji celów całej organizacji. Aby tak się stało, należy tak ukształtować strukturę wydziałową urzędu bądź bezpośredniego zaplecza zarządu oraz tak skonstruować środki oddziaływania aby zapewniały skuteczne wpływanie na funkcjonowanie całej organizacji jaką jest gmina. Ze strony poszczególnych członków zarządu (w obecnym, w przeważającej mierze społecznym składzie, jak i oczekiwanym — etatowym) winien być sprawowany bezpośredni nadzór nad poszczególnymi komórkami organizacyjnymi odpowiadającymi dziedzinom działalności. Zarząd w oparciu o informacje poszczególnych jego członków, wspierany informacjami, analizami i sprawozdawczością, kolektywnie powinien analizować i wypracowywać decyzje. Wszystkie informacje będące także wynikiem kontroli muszą opierać się o porównywalne miary i być obiektywne.

— **Właściwe skoordynowanie wszystkich działań.**

Bieżące nadzorowanie wszystkich działań nie zawsze zapewnia właściwe ich skoordynowanie, gdyż kierownicy poszczególnych jednostek mogą nie dostrzegać potrzeb innych podmiotów. Dlatego zarząd w ramach zarządzania ogólnego, po wysłuchaniu propozycji kierowników poszczególnych jednostek, powinien w procesie decyzyjnym uwzględniać maksymalizację korzyści w odniesieniu do całej gminy a nie tylko korzyści konkretnego podmiotu.

— **Kontrolowanie działalności i ocenianie wyników podejmowanych działań.** Zarząd w ramach nadzoru, poprzez wysłuchiwanie sprawozdań poszczególnych kierowników, bieżąco kontroluje efekty działań. Może też w ramach zarządzania ogólnego żądać informacji i sprawdzać ich wiarygodność poprzez system wewnętrznej kontroli podporządkowanej potrzebom określonym przez zarząd. Wyniki kontroli oraz analiza kosztów i osiągnięć pozwalają określić efektywność działań podejmowanych przez poszczególne jednostki organizacyjne gminy.

System zarządzania w gminie jest zdeterminowany prawem państwowym, ustawodawca bowiem określił podstawowe relacje między instytucjami (organami) samorządu terytorialnego. Częste zmiany w prawie samorządowym, konieczność dostosowania tego prawa do wymogów umacniających się samorządów, zmuszają centralne ośrodki zarządzania społecznościami lokalnymi do stałej weryfikacji modelu zarządzania ogólnego. Następują bowiem w procesie rozwoju systemu samorządu terytorialnego zmiany w relacjach między poszczególnymi organami gminnymi, stanowiskami w hierarchii Zarządzania a także, na co wskazują liczne badania socjologiczne, przemiany w świadomości poszczególnych grup czy całych społeczeństw lokalnych. Przyglądanie się szczytom hierarchii zarządzania gminą ma podstawowe znaczenie, albowiem zarządzanie w gminie, tak jak zarządzanie w ogóle, odnosi się przede wszystkim do funkcji kierowniczych i z natury swej usytuowane jest u szczytów hierarchii zarządzania. Analizując układ władczy w gminie trzeba zauważyć, że:

— zgodnie z konstrukcją prawną rada gminy jest organem stanowiącym a zarząd organem wykonawczym, zatem podporządkowanym radzie. W dotychczasowym układzie formalnoprawnym generalnie zarząd wyłaniany był spośród członków rady, zaś wójt, burmistrz czy prezydent (często nie będąc radnym) był (i praktycznie nadal jest) przewodniczącym zarządu bez większych uprawnień — nie jest organem o kompetencjach porównywalnych do rady czy zarządu a jego rola najczęściej sprowadza się do organizowania pracy zarządu i kierowania urzędem. Od strony formalnej układ zarządzania można przedstawić następująco:

- rada gminy;
- komisje rady;
- zarząd gminy;
- przewodniczący zarządu (wójt, burmistrz, prezydent);
- skarbnik gminy;
- sekretarz gminy;
- urząd gminy;
- kierownicy jednostek organizacyjnych.

- w świadomości społeczności lokalnych, największy wpływ na sprawy dziejące się w gminie mają:
 - przewodniczący zarządu (wójtowie, burmistrzowie, prezydenci);
 - przewodniczący rady
 - radni (rady);
 - członkowie zarządu (zarządy);
 - skarbnik gminy;
 - sekretarz gminy.¹¹

— zgodnie z zasadami zarządzania ogólnego można oczekiwać, że główna odpowiedzialność spoczywa na przewodniczącym zarządu oraz zarządzie gminy.

To wszystko wskazuje na mało przejrzysty model zarządzania gminą, z jednej strony wymuszany jest on prawem, które nie przystaje do przekonań i przyzwyczajęń obywateli, z drugiej zaś nie odpowiada teorii i praktyce zarządzania takimi organizmami społeczno-gospodarczymi. Bezsporne jest bowiem, że centralną pozycję (coraz bardziej uszczuplaną przez wzrost autorytetu i uprawnień przewodniczącego zarządu) w zarządzaniu ogólnym zajmuje zarząd:

- z uwagi na liczbę osób (członków rady) może przyjęte przez siebie ustalenia „przepchnąć” przez radę;
- uczestnikami (członkami) zarządu są zazwyczaj osoby lepiej zorientowane, również dlatego, że częściej niż pozostali radni zajmują się rozstrzyganiem spraw swojej gminy oraz lepiej wykształcone.¹²
- pozycję jego wzmacnia przewodniczący, w którym otoczenie widzi najważniejszą osobę w gminie;
- częstotliwość spotkań zarządu i podejmowanie decyzji w odczuciu odbiorców dotyczących ich bezpośrednio, czyni z tego organu zespół bezpośrednio zarządzający sprawami gminy.

Zgodnie z ustawą „samorządową” struktura organizacyjna i funkcjonowanie władz gminnych nie odpowiada zasadzie rozdziału funkcji stanowiących od funkcji wykonawczych (z uwagi na łączenie członkostwa w radzie i zarządzie — nie dotyczy to oczywiście przewodniczących Zarządów nie będących radnymi). Organem stanowiącym a zarazem kontrolnym jest rada gminy, a organem wykonawczym — zarząd, któremu przewodniczy wójt, burmistrz lub prezydent miasta (co zależy od statusu miejscowości, w której znajduje się siedziba władz gminnych). Można przyjąć, że w procesie zarządzania w gminie uczestniczą:

- samorząd terytorialny (gmina), jako zbiorowość uzbrojona w osobowość prawną oraz własne, autonomiczne uprawnienia;

¹¹ A. J. Kozłowski, Elity lokalne — raport z badań, (w:) Kultura i społeczeństwo, listopad 1997 r.

¹² por. A. J. Kozłowski, Samorząd terytorialny a demokracja w makroregionie północno-wschodnim Polski — wybrane zagadnienia, (w:) Zeszyty Naukowe OTN nr IX, Ostrołęka 1995.

- rada gminy, jako organ stanowiący (parlament lokalny) wyłoniony w bezpośrednich i demokratycznych wyborach przez samorząd terytorialny;
- zarząd gminy, jako organ wykonawczy (rząd lokalny) wybrany przez radę gminy i powołany do realizacji uchwał rady, a także:
- zarząd gminy, jako organ bezpośrednio nadzorujący i kierujący gminnymi jednostkami organizacyjnymi;
- jednostki organizacyjne gminy.

Trzy górne poziomy w hierarchii zarządzania gminą w swoich kompetencjach (także w praktyce) posiadają uprawnienia do określania zakresu celów oraz przyporządkowywania im odpowiednich zasobów będących w dyspozycji gminy i jednocześnie zapewniających realizację ustalonych celów. Cele i zamierzenia gminy mają wymiar polityczny i wynika to ze sposobu wyłaniania rady, jej składu oraz roli jaką odgrywa wobec całej gminy. Do zadań rady gminy należą sprawy trzech podstawowych sfer działalności gminy:

- **Organizacja** — mieszczą się w niej uprawnienia do uchwalania statutu gminy, wyboru i odwoływania zarządu oraz stanowienia o kierunkach jego działania, powoływania i odwoływania sekretarza i skarbnika gminy.
- **Finanse** — w tej sferze działalności gminy mieszczą się kompetencje rady do uchwalania budżetu gminy, przyjmowania sprawozdań z działalności finansowej gminy (zarządu) oraz udzielania absolutorium zarządowi, podejmowania uchwał w sprawach podatków i opłat, zaciągania pożyczek i emitowania obligacji.
- **Gospodarka lokalna** — obejmuje przede wszystkim uprawnienia gmin do przygotowania przez rady programów gospodarczych terenu oraz prognoz kształtowania się poszczególnych segmentów rozwoju gospodarczego.

Pomimo uprawnień rady, szczególnie i bardzo interesująca funkcja przypada zarządowi. On bowiem (mając oczywiście na uwadze także pozycję przewodniczącego zarządu) nie tylko wykonuje ale często kreuje cele i działania m.in. wypracowując i formułując propozycje dla rady. Z tego też względu rola zarządu jest centralna i wspólna dla obu poziomów zarządzania (kreowania i wykonywania) — tam właśnie (mieści się zespół zarządzania ogólnego — organu koordynującego i wpływającego na wyższe w hierarchii poziomy zarządzania oraz organu nadzorującego poziomy niższe. To właśnie zarząd wypracowuje i przedstawia radzie programy funkcjonalne mieszczące się w strategii określonej przez radę. Rola zarządu na tym się nie kończy, obok możliwości wpływania na kolejność działań, zarząd musi nadzorować wykonanie programów, zatem musi kierować, nadzorować, monitorować i analizować realizację konfrontując na bieżąco uzyskiwane wyniki i poniesione koszty. Zarząd gminy bezpośrednio nadzoruje pracę kierowników jednostek odpowiedzialnych za wykonanie zadań pozostających w ich kompetencji. Oczywiście rola poszczególnych jednostek i kierowników jest

bardzo różna i na tym poziomie a zachodzą też zależności, np. rola skarbnika wobec kierowników jednostek organizacyjnych jest z pewnością dominująca, z uwagi na przysługujące mu uprawnienia oraz rolę jaką spełnia w procesie kształtowania i wykonywania budżetu:

- wypełnianie funkcji doradczej wobec działań zarządu i jednostek podporządkowanych gminie;
- wypełnianie funkcji kontrolnej w stosunku do jednostek podporządkowanych gminie w zakresie przestrzegania prawa budżetowego;
- wypełnianie funkcji wykonawczej, jest on bowiem w istocie wykonawcą usług finansowych wobec gminy.

Skarbnik gminy poprzez stałe gromadzenie, analizowanie i ocenę stanu gospodarki finansowej wypracowuje podstawę do działań całego systemu funkcjonowania samorządu terytorialnego.

ZARZĄDZANIE FINANSAMI

Najprościej rzecz ujmując, proces zarządzania w gminie jest próbą osiągnięcia celów poprzez najlepsze wykorzystanie ograniczonych środków i zasobów. Zarządzanie to wiąże się także z łagodzeniem nieustannie rodzących się konfliktów i wybieraniem, pośród szerokich wymagań społeczności lokalnych, celów mających priorytetowe znaczenie dla społecznego otoczenia. W wymiarze jednego roku realizację tych podstawowych celów zabezpiecza budżet, i należy wyrazić ubolewanie, że gminy nie wypracowują planów wieloletnich, które z jednej strony byłyby podstawą przy opracowywaniu budżetów rocznych, z drugiej zaś programem wyborczym ugrupowań tworzących większość w radzie — program ten podlegałby społecznemu osądowi przy kolejnych wyborach. Tak rzecz ma się w demokracjach zachodnich, w których dawno już wypracowano system planów średnio i długoterminowych. Dlatego też istotnym elementem zarządzania gminą jest właściwie realizowana polityka finansowa. Finanse jednak nie powinny być celem samym w sobie ale przede wszystkim środkiem skutecznego zarządzania. Mimo, że pieniądź, szczególnie pieniądź publiczny, jest w niektórych grupach zawodowych gloryfikowany i traktowany jako cel działania, któremu należy podporządkować funkcjonowanie całej organizacji, to wypełnianie zadań w wymiarze lokalnym, nakazuje bardzo często zmniejszenie znaczenia względów czysto finansowych. Zarządzanie zasobami, szczególnie finansami, w samorządach terytorialnych jest utrudnione z uwagi na rosnące potrzeby społeczności lokalnych (po dziesiątkach lat zastoju i opóźnieniach cywilizacyjnych), konieczność zbudowania i rozbudowy infrastruktury przy jednoczesnych ograniczonych zasobach pozostających w dyspozycji gminy. Proces ten odbywa się przy ścisłym nadzorze ze strony administracji rządowej i kontroli społeczności lokalnej — co nie zawsze, gdy idzie o działania a nawet cele, jest jednoznaczne.

Zarządzanie finansami jest częścią procesu zarządzania ogólnego, które musi być podporządkowane zarządzaniu całej organizacji (gminy) i zmierzać do osiągnięcia przyjętych celów ogólnych. Dlatego też koordynacja realizacji działań w płaszczyźnie finansowej poprzez właściwe monitorowanie i weryfikowanie zasobów i środków ma podstawowe znaczenie. Zarządzanie finansami powinno zapewnić gminie (organom decyzyjnym) informacji (także zasad i procesów) do:

- planowania, monitorowania i kontroli wykorzystania zasobów będących w dyspozycji samorządów terytorialnych;
 - planowanie finansowe (w tym m.in. cała procedura budżetowa);
 - księgowość (stosowanie zasad księgowości budżetowej);
 - kontrola budżetowa (wewnętrzna i zewnętrzna).
 - kontrola finansowa
- wykazania odpowiedzialności za wykorzystanie zasobów;
- zapewnienia skutecznego i efektywnego wykorzystania zasobów;
- realizacji innych wymogów prawnych związanych ze sprawami finansowymi.

W warunkach pożądanym w których skutecznie zinternalizowano zapewnienie dóbr i usług publicznych w ramach kompetencji własnych samorządów terytorialnych, można założyć, że nie istnieje potrzeba zabiegania o dodatkowe środki finansowe. Zaś rywalizujące z sobą miejscowe podmioty produkujące usługi publiczne, podobnie jak w szerszym rynku, tworzą (lub powinny) wymierne korzyści finansowe (i nie tylko) jest to jednak model dość odległy, co nie oznacza konieczności dążenia do osiągnięcia właśnie takiego modelu. Po okresie centralnego sterowania całą sferą usług komunalnych obecnie coraz częściej tworzące się prywatne podmioty zajmują się zmiataniem i utrzymaniem dróg i ulic, robotami inżynierskimi, konserwacją, modernizacją i tworzeniem infrastruktury gminnej. Rozwój przedsiębiorczości i sieci lokalnych zakładów będzie prowadził do uzyskiwania większych wpływów do kas gminnych, będzie też wzmacniał samodzielność samorządów. Wyształcenie się racjonalnych lokalnych mechanizmów rynkowych, w których dominującą pozycję na rynku usług komunalnych zdobędą miejscowe podmioty gospodarcze i tym samym mechanizmów rozwojowych jest długotrwałym procesem, który szczególnie w okresie transformacji ulega poważnym zakłóceniom.

Prowadzone badania, w nich szczególnie prezentowane opinie ze strony przedstawicieli organów samorządowych, wskazują na szereg możliwych działań nieformalnych nie zawsze służących interesowi ogólnemu, tak ze strony członków lokalnych elit rządzących jak i urzędników rządowych dysponujących, bądź mających wpływ na dysponowanie, środkami publicznymi. Rodzi to konflikty, prowadzi do kontroli i często przekonania o potrzebie scentralizowania niektórych procesów decyzyjnych (opowiadają się za tym rzecznicy silnej władzy centralnej gromadzącej w sobie wielość kompetencji). Każdy konflikt prowadzi do zaintereso-

sowania się nim (często bezpośredniego) organów nadzoru, w tym administracji scentralizowanej. Wynikiem konfliktu może być podyktowanie radzie, zarządowi czy wybranym uczestnikom procesów rządzenia (np. w wyniku zaleceń pokontrolnych realizowanych przede wszystkim przez organy podporządkowane administracji scentralizowanej, mało zreformowanej i opierającej się o ludzi nie znających samorządów i gospodarki rynkowej) zaleceń do wykonania akceptowanych przede wszystkim przez organ pozasamorządowy. Burzy to bardzo istotnie proces zarządzania ogólnego w wielu samorządach terytorialnych

Wskazywaniem często mankamentem burzącym proces zarządzania w gminie jest również to, że administracja rządowa, dysponując środkami publicznymi, może wpływać na politykę prowadzoną przez poszczególne środowiska lokalne. W porównaniu do samorządów terytorialnych, gdzie organ wykonawczy rozliczany jest na bieżąco przez organ uchwałodawczy (on zaś podlega kontroli ze strony członków samorządu terytorialnego i wyraz temu dają oni nie tylko w kampanii wyborczej), administracja rządowa najczęściej w zaciszu gabinetów dysponuje przyznanymi jej środkami, a w przypadku organów terenowych, wojewoda dysponuje daleko idącą swobodą. Stwarza to możliwość traktowania pieniędzy, jako narzędzia nacisku na rządzące elity lokalne i nie zawsze nacisk ten zmierza do podniesienia efektywności wykorzystania środków ale realizacji określonych celów politycznych (oczywiście określonych przez dysponenta pieniędzy). Wystąpienie takiego mechanizmu może prowadzić do konfliktów nie tylko między poszczególnymi dysponentami pieniędzy publicznych ale też konfliktów lokalnych, będących wynikiem ulegania (także braku dodatkowych środków w związku z zachowaniem postawy bezkompromisowej wobec np. wojewody) dysponentowi środków publicznych.

Zabiegając o podniesienie jakości świadczonych usług, w sytuacji słabo rozwiniętego rynku wewnętrznego, władze gminne sięgają po oferentów z zewnątrz i jeśli zmierza to tylko do zbudowania czy odbudowania poziomu dobrze świadczonych usług przez podmioty miejscowe, to jest to zjawisko bardzo pożądane. Pamiętając o korzyściach z funkcjonowania własnego rynku producentów dóbr, utrzymywanie na dłuższą metę stanu nierozwiniętego systemu własnych usługodawców jest dla gminy bardzo niekorzystne. Wystarczy wskazać chociażby na ograniczenie możliwości zatrudnienia w gminie, podatki, które od działalności gospodarczej trafiają tam, skąd jest wykonawca czy dostarczyiciel dóbr i usług itd., nie mówiąc już o stratach społecznych i pogłębianiu się lokalnej apatii. Jest to też przyczyną, o którą może oprzeć się i rozwinąć konflikt lokalny — w związku ze słabym stopniem rozwoju gminy (bowiem jest mniej pieniędzy w kasie gminnej i mniejsze możliwości zaspokojenia zbiorowych i indywidualnych potrzeb).

PLANOWANIE

Trudno jest zarządzać nie dysponując przynajmniej minimalnymi zasobami zapewniającymi wykonanie zadań określonych przez organizację. Nie byłoby to na pewno możliwe w odniesieniu do celów, które stawia sobie samorząd terytorialny. Skromne zasoby finansowe pozostające w dyspozycji gmin oraz poszerzający się stale zakres obowiązków gminy wobec rosnących potrzeb społeczności lokalnych bardzo często prowadzi do konfliktów i powoduje, że zarządzanie finansami w ramach zarządzania ogólnego stale poddane jest społecznej kontroli. Wykorzystanie zasobów finansowych jest też najczęstszym powodem kontroli ze strony uprawnionych do tego instytucji kontroli (administracji rządowej, RIO, NIK). Dlatego też w zarządzaniu ogólnym pieniądź ma podstawowe znaczenie i to właśnie on powinien być środkiem skutecznego zarządzania. Nie powinien być jednak celem samym w sobie, a więc celem gminy czy jej ośrodka zarządzania ogólnego nie powinno być przede wszystkim gromadzenie zasobów finansowych. Rolą gminnych służb finansowych, szczególnie skarbnika, jest przyporządkowanie działaniom odpowiednich (najczęściej skromnych) środków finansowych a także działanie na rzecz powiększania zasobności kasy gminnej i tym samym kierowanie źródeł finansowania na nowe zadania. Właściwe zarządzanie pieniądzem lokalnym ma wpływ na planowanie, wykonywanie oraz monitorowanie działań zmierzających do osiągnięcia celów określonych w ramach zarządzania ogólnego. Analizując gospodarkę finansową gmin można wyróżnić jej etapy:

- **Planowanie finansowe, które odbywa się przede wszystkim w procedurze opracowywania budżetu gminy.** Mankamentem praktycznej strony zarządzania finansami lokalnymi jest krótkookresowość planowania rzadko przekraczającego rok budżetowy. Zasady procedury budżetowej zostały w głównych zarysach określone w prawie budżetowym. Rada gminy uchwałą precyzyjnie określa szczegółowe zasady opracowywania budżetu i ma to duże znaczenie, dla przyjęcia właściwych zasad planowania finansowego, a także świadczy o wykorzystaniu tego procesu w zarządzaniu ogólnym. Budżet gminy łączy w sobie działania wynikające z celów organizacji oraz środki zapewniające ich realizację na następny rok, zgodnie z zasadą uprzedniości. Budżet gminy przedstawia wszystkie dochody i wydatki według klasyfikacji budżetowej. W niedalekiej przyszłości powszechniejsze stanie się korzystanie z planowania długookresowego obejmującego przynajmniej okres jednej kadencji, sprowadzenie zaś budżetów rocznych — zgodnie z wymogami prawa — do planów krótkookresowych zapewniających w ciągu roku realizację polityki strategicznej określonej w programach wyborczych osób lub partii.
- **Rejestrowanie wpływów i wydatków, ich rodzajów i wielkości.** Funkcję tę wykonuje dział księgowości w oparciu o standardowy plan kont oraz klasyfikację budżetową. Księgowość dostarcza ośrodkowi zarządzana ogólnego bie-

zając informacji o stanie zasobów finansowych, zaangażowaniu środków w realizację zadań oraz informacji o prawidłowości przepływów finansowych w ramach gospodarki budżetowej nadzorowanej przez gminę. Aby księgowość mogła wypełniać swoje funkcje w sposób jak najefektywniejszy i stale do starczać niezbędnych informacji w procesie zarządzania finansami, musi być wyposażona w nowoczesne środki techniczne, jak np. odpowiedni program komputerowej obsługi księgowości zezwalający na bieżąco informować o wpływach, wydatkach, zaległościach podatkowych itp.

- **Kontrolowanie wielkości dochodów i wydatków oraz prawidłowości zasad prowadzenia gospodarki finansowej.** Kontrolowanie ma zapewnić przede wszystkim badanie zgodności zapisów w planie finansowym z ich realizacją oraz stwierdzenie zgodności realizowanej gospodarki finansowej z zasadą określonymi przez prawo. Zatem kontrolowanie nie polega tylko na stwierdzaniu czy pieniądze w swojej wielkości wydawane są zgodnie z planem przyjętym w ramach ogólnej strategii zarządzania gminą ale również czy przy ich wydawaniu lub pozyskiwaniu przestrzegane były wszystkie zasady racjonalnej i zgodnej z prawem gospodarki finansowej. Wynikiem kontroli może być także weryfikacja planów finansowych i rzeczowych, może też być konieczność zwiększenia lub zmniejszenia środków na realizację określonych zadań.
- **Zapewnienie racjonalnego, zatem efektywnego i skutecznego wykorzystania zasobów finansowych pozostających w dyspozycji gminy.** Uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy pieniądź lokalny jest wykorzystywany przez ich dysponentów w sposób jak najbardziej efektywny jest bardzo trudne. Dlatego też na podstawie informacji przedstawianych przez skarbnika, centralny ośrodek zarządzania ogólnego winien, biorąc za podstawę m.in. miejscowe standardy, możliwości pozyskania najtańszych wykonawców czy wykorzystanie wszystkich procedur powodujących potanie kosztów i wzrost jakości wykonanej pracy, dokonać oceny efektywności w porównaniu do przypadków już znanych (np. w oparciu o doświadczenia zdobyte w innych gminach) czy pożądanych.

W ramach planowania finansowego samorządy terytorialne winny opracowywać plany wieloletnie, odpowiednio skoordynowane z zasobami i możliwościami instytucji gminnych. Z obserwacji można wysnuć wniosek, że wiele gmin planowanie finansowe sprowadza tylko do opracowywania rocznych budżetów. W związku z tym, że praktyka nie ukształtowała konieczności proponowania wyborcom programów czy planów na całą kadencję (byłoby to przedmiotem oceny wyborców a więc całej społeczności lokalnej), to roczne budżety bardzo często są planem niewielkiego kręgu osób uczestniczących w procedurze jego opracowywania i nie są zawsze znane większej liczbie obywateli. Aczkolwiek wyborcy oceniają pracę radnych przy okazji kolejnych wyborów, to nie jest to

ocena skuteczności realizacji wcześniej zaaprobowanego przez wyborców programu, lecz ocena działań określonych niejako samoistnie przez organy gminne. Roczny budżet gminy jest podstawowym narzędziem zarządzania finansami lokalnymi. Mieszczą się w nim podstawowe źródła dochodów i wydatków odpowiadających poszczególnym dziedzinom działalności. Budżety te powinny być podporządkowane realizacji programów wieloletnich, przynajmniej obejmujących okres całej kadencji.

Ustawa o samorządzie terytorialnym nakłada na gminę obowiązek przygotowania zrównoważonego budżetu, to znaczy takiego, w którym wszystkie wydatki nie przekroczą wszystkich dochodów. Wynika stąd, że jeśli dochody nie są wystarczające, to gmina musi ograniczyć swoje wydatki. Dlatego też właściwe zarządzanie finansami to przede wszystkim kontrola i dbałość o źródła zasilania budżetu gminy.

STRATEGIA ROZWOJU GMINY

Wzrastające potrzeby ludności wobec szybkich przemian politycznych i gospodarczych tworzą konieczność poszukiwania przez lokalne elity rządzące, szczególnie uczestników gremiów kierujących samorządami terytorialnymi, skutecznych sposobów zaspokojenia zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli. Obok wielu, opisywanych w prezentowanej publikacji propozycji działań zmierzających do skuteczniejszej realizacji planowanych działań, możliwością wzmocnienia rozwoju gminy jest opracowanie przez każdą gminę strategicznego programu rozwoju. Strategia taka, łącząca w sobie elementy planowania i przyporządkowania działaniom metod ich realizacji, powinna tworzyć spójny system zawierający:

- opis i ocenę otaczającej rzeczywistości, tej materialnej i niematerialnej;
- wykaz dokładnie zdefiniowanych problemów mających znaczenie dla przyszłości;
- obszar możliwych do podjęcia działań wynikających z szans i możliwości oraz zagrożeń mogących wystąpić w procesie realizacji działań;
- kierunki działania (najlepiej w układzie wariantowym uzależnionym miejscowymi priorytetami) zdeterminowane warunkami prawno-organizacyjnymi oraz finansowymi.

Potrzeba opracowania w każdej gminie strategii rozwoju, zatem ustalenia podstawowych kierunków rozwoju czy ustalenia priorytetów w określonej perspektywie czasu, powinna dostarczyć władzom lokalnym podstaw racjonalnego działania i stanowić możliwość przeciwdziałania zjawiskom okresu przejściowego, takim jak niecierpliwość ludności i rządzących, chęć uzyskania szybkich i często spektakularnych efektów, oraz ograniczoność możliwości osiągnięcia w krótkiej perspektywie rysowanej często w kampanii wyborczej wizji. Strategię

można określić jako sposób osiągania wyznaczonych celów przez sterowanie rozwojem, zaś planowanie strategiczne jako formę działania w toczeniu często podlegającym szybkim przeobrażeniom.¹³ W odniesieniu do samorządów terytorialnych, które są podmiotem, bowiem jako całość osobowość prawną podmiotem strategii jest społeczność lokalna a przedmiotem fizyczna rzeczywistość pozostająca w obrębie gminy lub mająca na nią wpływ.

Opisując i analizując podmiot strategii (wszystkie elementy definiujące społeczność lokalną) oraz przedmiot strategii (środowisko naturalne, infrastruktura, wykorzystanie istniejących zasobów) dokonujemy tym samym swoistej diagnozy stanu istniejącego. Wskazujemy zatem to wszystko co może stać się pomocne w procesie rozwoju gminy i co może przeszkodzić, jakie sfery zostały ukształtowane w stopniu wystarczającym, a jakie należy i w jakiej kolejności zmienić. W oparciu o tak skonstruowany obraz gminy centrum zarządzania ogólnego winno określić podstawowe problemy do rozwijania w szerokiej gamie spraw pozostających w kompetencji gminy, szczególnie odnoszące się do likwidacji sfer ubóstwa. Na drodze tej wystąpią zagrożenia (np. konflikt w związku z niezrealizowaniem potrzeb podstawowych, trudności w utrzymaniu wyeksploatowanej często infrastruktury technicznej i społecznej, niewykorzystanie szans rozwojowych, podjęcie nietrafnych decyzji) oraz szanse (np. potencjał materialny i intelektualny gminy, trafne inwestycje, przedsiębiorczość mieszkańców). Właściwie opracowana strategia powinna w miarę precyzyjnie ustalić relację między szansami i zagrożeniami oraz uwzględniać prawdopodobny scenariusz zdarzeń związanych z realizacją strategii. Należy też wziąć pod uwagę dynamikę przemian towarzyszących okresowi przejściowemu a nawet kryzysowi niektórych sfer życia gospodarczego czy społecznego. Plan strategiczny rozwoju gminy winien być dokumentem uchwalonym przez radę a jego struktura może być następująca:

- diagnoza określająca stosunek do rzeczywistości i głównych problemów rozwoju gminy;
- wyniki konsultacji przeprowadzonych wśród poszczególnych środowisk nad propozycjami działań;
- opisanie wybranej strategii rozwoju uwzględniającej główne kierunki działania, zakładane efekty i sposoby realizacji.¹⁴

W przedłożonej radzie gminy do uchwalenia strategii należy uwzględnić — co będzie miało wpływ: po pierwsze na powodzenie wykonanej pracy nad opracowaniem strategii, po drugie na czytelność i zdobycie szerokiego poparcia i po trzecie na efektywność zarządzania ogólnego w gminie — przede wszystkim uwagi i wnioski z konsultacji społecznej, przewidywaną wielkość środków finan-

¹³ szerzej zob. E. Wysocka, J. Koziński, *Strategia rozwoju gminy*, Wydawnictwo samorządowe Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1992.

¹⁴ *ibid.* s. 47 i n.

sowych, którą można przyporządkować realizacji strategii, harmonogram realizacji zadań zapisanych w strategii oraz uporządkowany opis infrastruktury istniejącej i planowanej wraz ze wskazaniem instytucji i osób odpowiedzialnych za realizację poszczególnych przedsięwzięć.

Przyjęta strategia rozwoju gminy powinna być podstawą opracowywanych planów krótkoterminowych, przede wszystkim budżetów rocznych, powinna też być przedmiotem stałego zainteresowania instytucji grupujących lokalne elity rządzące oraz wszystkich osób aktywnie uczestniczących w życiu lokalnym (bądź zainteresowanych rozwojem najbliższego otoczenia).

ZAKOŃCZENIE

Utworzenie samorządów terytorialnych, obok zinstytucjonalizowania więzi lokalnych, stworzenia większych możliwości zaspokojenia potrzeb zbiorowych, dało mieszkańcom dużą samodzielność. Widoczna jest ona, obok prawnie przyznanych kompetencji, w swobodnym kreowaniu elity rządzącej, w bezpośrednim decydowaniu na wybór radnych i pośrednio na urzędników i pracowników samorządowych. Jeszcze przed 1990 rokiem elity rządzące umieszczone były przede wszystkim w partiach politycznych, tam znajdowały się centralne dla jednostek lokalnych ośrodki rządzenia. Rada narodowa formalizowała wcześniej ustalone poza nią decyzje. Obserwowane narastające poczucie posiadania lokalnej przez społeczności gminne i elity rządzące, prowadzi do wzrostu aktywności całych społeczeństw miast i wsi w rozwiązywaniu problemów. Rządzący w gminach są przekonani, że wyborcy, i tylko oni, decydują o składzie organów gminnych, zatem to przede wszystkim oni kształtują obraz lokalnych elit rządzących i kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego. Oczywiście tworzą się i upadają grupy nieformalne starające się oddziaływać na decyzje organów samorządowych. Jednak ich rola, jak dotychczas, jest niewielka. To w obrębie rady i zarządu, przy rosnącym udziale przewodniczącego zarządu oraz w urzędzie gminy przede wszystkim tworzone są decyzje.

Pozytywnie rysujący się proces upodmiotowienia społeczności gminnych prowadzić będzie z pewnością do kształtowania stosunków na miarę potrzeb definiowanych przez samych obywateli. Dla spełnienia tego w większym wymiarze, zmianom ulegać będą składy osobowe elit lokalnych uczestniczących w sprawowaniu władzy. Nie będą to jednak zmiany tak głębokie, jak w pierwszych wyborach samorządowych czy wyborach na drugą kadencję. Wskazuje na to rosnące przygotowanie zawodowe lokalnych polityków oraz wzrost doświadczenia w warunkach kształtowanych mechanizmami rynku i demokracji. Ma to bezpośredni wpływ na wykorzystanie lokalnego potencjału, w tym także na gospodarkę finansową i zarządzanie majątkiem gminnym.