

# Adam Szewczuk

---

## Orientacja jakościowa w działaniu samorządu terytorialnego w Polsce wobec nowej perspektywy europejskiej

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 77, 294-324

---

2011

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*ADAM SZEWCZUK*

**Uniwersytet Szczeciński**

**ORIENTACJA JAKOŚCIOWA W DZIAŁANIU  
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE  
WOBEC NOWEJ PERSPEKTYWY EUROPEJSKIEJ**

**Wprowadzenie**

Obecnie Polska jest największym odbiorcą pomocy finansowej z unijnej polityki spójności. Na lata 2007–2013 otrzymaliśmy 67,3 mld euro. Mimo dużej skali wsparcia dobrze radzimy sobie z wydawaniem tych pieniędzy zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym (w trzech województwach rozdysponowano już ponad 90% środków). Po dotacje sprawnie sięgają samorzady, przedsiębiorcy, ale też uczelnie i organizacje pozarządowe. Od początku uruchomienia programów operacyjnych do chwili obecnej złożono około 200 tys. wniosków (poprawnych formalnie) o dofinansowanie. Ich wartość obejmująca zarówno środki unijne, jak i krajowe to prawie 500 mld zł.

Tempo korzystania ze środków jest ciągle wysokie. Cele dotyczące umów w I półroczu 2011 r. wykonano we wszystkich programach operacyjnych z nadwyżką. To między innymi dzięki funduszom unijnym Polska nie wpadła w recesję podczas kryzysu. Z dotacji kierowanych do Polski korzystają też płatnicy netto do wspólnego budżetu: to firmy z krajów starej UE pozyskują wiele kontaktów na inwestycje współfinansowane przez Unię. Ponadto w Polsce generowany jest dodatkowy import na towary i technologie z Zachodu.

Projekt nowego wieloletniego budżetu UE na lata 2014–2020 przewiduje wydatki na poziomie 1 bln 25 mld euro w porównaniu z 976 mld euro w latach 2007–2013. Dla Polski ma być około 80 mld euro unijnych funduszy z polityki

spójności (w porównaniu z 67,3 mld euro w okresie 2007–2013) i wzrost dopłat bezpośrednich dla rolników o 30 euro do hektara (docelowo w 2020 roku). Projekt przewiduje też zwiększenie wydatków na unijną politykę sąsiedztwa, która pomaga m.in. sąsiadom zza wschodniej granicy.

Wzrost wydatków jest postrzegany pozytywnie, ale ta strategia wymaga zmian w finansowaniu budżetu UE. Zakłada się, iż nowym źródłem dochodów będą unijne podatki. Pierwszym podatkiem ma być europejski VAT – 1 punkt procentowy finansowałby unijny budżet. Drugi proponowany przez KE instrument to opodatkowanie transakcji finansowych. W tej kwestii wiele państw – członków UE stoi na stanowisku, aby wpływy z opodatkowania transakcji finansowych zasilają budżety narodowe, a nie unijny.

Komisja Europejska proponuje reformę źródeł finansowania, bo chce skończyć z obecnym systemem, gdyż zdecydowana większość wydatków finansowana jest ze składek narodowych liczonych w relacji do dochodu narodowego brutto. Pojawienie się nowych źródeł zasilania budżetu UE sprawi, iż przynajmniej część dochodów będzie niezależnych od dobrej woli państw członkowskich, a to uniezależni UE od długotrwałych negocjacji budżetowych.

Ustalanie struktury nowego budżetu UE potrwa co najmniej do końca 2012 roku, wszystkie zatem wielkości podawane aktualnie mają charakter postulatywny. Należy jednak oczekiwać, iż skala wsparcia dla Polski w ramach polityki spójności będzie podobna jak w okresie 2007–2013. Niewątpliwie będzie to kolejna wielka szansa dla Polski stwarzająca nowe możliwości rozwojowe w wymiarze lokalnym i regionalnym. Nie oznacza to, że bazując na dotychczasowych doświadczeniach w realizacji programów rozwojowych, a dotyczących najbliższych lat, nie będzie barier i trudnień. Prognozy w tym obszarze nie są korzystne, mając na względzie obiektywne trendy i uwarunkowania odnoszące się do działalności samorządów, np.:

- a) już w 2012 roku zaczną się wyczerpywać środki unijne, które dzisiaj są kołem zamachowym wydatków inwestycyjnych na wszystkich poziomach samorządu terytorialnego;
- b) spadają realne dochody samorządu terytorialnego na wskutek spowolnienia gospodarczego;
- c) rząd oddaje samorządom coraz więcej zadań, natomiast nie przekazuje odpowiednich środków na ich realizację i nie rekompensuje ubytków z tytułu różnych ulg w podatkach dochodowych itp.

Nowa jakość w dotychczasowym systemie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce jest wielkim wyzwaniem, a jednocześnie warunkiem utrzymania dotychczasowego tempa rozwoju i wzrostu poziomu życia wspólnot lokalnych.

## 1. Istota orientacji jakościowej w działaniu samorządu terytorialnego

Zarządzanie jakością jest jednym z modułów składających na się na całość procesów zmierzających do podnoszenia efektywności i standardów obsługi w obszarze działania podmiotów i służb publicznych. Jakość jako istotny element przewagi konkurencyjnej była postrzegana już w XIX w., jakkolwiek jej istoty poszukiwano w sposób intuicyjny bez realizowania pogłębionych badań i analiz.

Adaptując definicje jakości dla potrzeb sektora publicznego (w tym podsektora samorządowego), wskazać należy na cechy dóbr i usług publicznych, które mogą mieć charakter czystych dóbr publicznych, dóbr społecznych i kolektywnych oraz dóbr mieszanych. Czyste dobra publiczne cechuje: nieodpłatność, powszechna dostępność (niewykluczalność) oraz niepodzielność. Cechy te w sposób istotny determinują charakter jakości w sektorze publicznym. Kolejna różnica w postrzeganiu i rozumieniu jakości w sektorze komercyjnym i sektorze publicznym wynika z odmiennych mechanizmów zgłaszania i analizy preferencji (popytu) na dobra i usługi. Sektor publiczny posługuje się w tym zakresie założeniami teorii wyboru publicznego<sup>1</sup> (*public choice*), a sektor prywatny badaniami i analizą rynku (*market research*).

**Jakość w samorządzie terytorialnym** postrzegać należy jako określony standard dóbr i usług publicznych (odnoszący się m.in. do ich struktury, ilości, cech), który jest w maksymalnym stopniu zbieżny z oczekiwaniami zgłaszanymi po stronie popytu i znajduje akceptację społeczną. Miarami jakości przy takim sposobie jej rozumienia mogą być: saldo migracji<sup>2</sup>, liczba skarg i reklama-

---

<sup>1</sup> Przedmiotem zainteresowań teorii wyboru publicznego jest system podejmowania decyzji publicznych w warunkach demokracji, funkcjonowanie i oddziaływanie mechanizmów politycznych na dokonywane wybory i podejmowane decyzje w sektorze publicznym oraz zachowanie pojedynczego obywatela i grup społecznych przy uwzględnieniu ich roli w procesie współdecydowania w sprawach publicznych. Szerzej: S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2005, s. 79–95.

<sup>2</sup> Saldo migracji postrzegane może być w tym zakresie w sposób dwojaki, tj. poprzez faktyczną migrację ludności z obszarów o niskiej jakości świadczonych dóbr i usług publicznych do

cji zgłaszanych przez odbiorców, a odnoszących się do dóbr i usług publicznych, wyniki badań opinii społecznej odzwierciedlające stopień satysfakcji obywateli ze sprawności działania podmiotów i służb publicznych oraz poziomu życia społecznego. Analizując wdrażanie procedur jakości w administracji publicznej w kraju i na świecie, wskazać należy na następujące po sobie etapy realizacyjne w tym zakresie, które obejmują:

- a) podnoszenie jakości dóbr i usług publicznych poprzez certyfikację pojedynczych jednostek organizacyjnych urzędów (wdrażanie systemów zapewnienia jakości w pojedynczych komórkach, np. wybranych działach administracji publicznej);
- b) wdrożenie systemów zapewnienia jakości we wszystkich komórkach organizacyjnych urzędów starających się o certyfikaty jakości;
- c) implementację kompleksowych rozwiązań zarządzania jakością (*Total Quality Management – TQM*).

Zgodnie z przedstawionymi etapami realizacji polityki jakości w administracji publicznej na rozróżnienie zasługują pojęcia: zarządzanie przez jakość (TQM) oraz systemy zapewnienia jakości (tabela 1).

Tabela 1

### Zapewnienie jakości a *Total Quality Management*

Systemy zapewnienia jakości	Zarządzanie przez jakość (TQM)
Definicja	
Zapewnienie jakości to wszystkie planowane i systematyczne, a także, jeśli to konieczne, uodwodnione działania realizowane w ramach systemu jakości, służące do wzbudzenia należytego zaufania co do tego, że obiekt spełni wymagania jakościowe <sup>3</sup>	Zarządzanie przez jakość to filozofia kształtowania jakości, która poza wymiarem techniczno-organizacyjnym zawiera elementy kulturowe, socjologiczne i psychologiczne
Normy ISO	
Tworzą system zapewnienia jakości, ukierunkowane są na kontrolowanie procesu pracy, czego rezultatem ma być pozyskanie zaufania klientów. Głównym celem ich wykorzystania jest kształtowanie jakości zewnętrznej	Są instrumentem pomocniczym TQM odnoszącego się zarówno do zewnętrznych, jak i wewnętrznych procedur kształtowania jakości (istotny jest i klient, i koszty jakości)

obszarów cechujących się wyższym jej poziomem, których władze efektywniej zaspokajają potrzeby zgłaszane przez obywateli (efekt głosowania nogami w teorii Tiebouta) bądź poprzez migrację międzysektorową, tj. poprzez nabywanie określonych dóbr i usług publicznych lub ich substytutów oferowanych odpłatnie przez sektor komercyjny.

<sup>3</sup> Definicja w całości za: <http://www.mswia.gov.pl/index.php?dzial=110&id=253>.

Systemy zapewnienia jakości	Zarządzanie przez jakość (TQM)
Czynnik ludzki	
Koncentrują się na egzekwowaniu od pracowników/urzędników przestrzegania procedur zapewnienia jakości	Stanowi motywację do pracy i kreatywnego działania
Polityka jakości	
Powinna zaspokajać potrzeby i oczekiwania klienta	Celem jest maksymalne zaspokojenie potrzeb klienta przy osiągnięciu wewnętrznych celów organizacji ukierunkowanych na jakość i atmosferę pracy
Narzędzia i instrumenty	
Koncentrują się na technicznym, nie ludzkim aspekcie polityki jakości, tj. redukcja kosztów poprzez optymalizację zużycia czynników produkcji, minimalizowanie liczby braków itp. Znaczącą rolę w systemie zapewnienia jakości odgrywa dokumentacja i procedury jej obiegu	Koncentruje się na podnoszeniu jakości poprzez doskonalenie umiejętności pracowników oraz rozwój pracy zespołowej. Angażuje najwyższe kierownictwo w proces zarządzania. Obieg dokumentów nie jest celem samym w sobie
Praca zespołowa	
Realizacja celów polityki jakości odbywa się w ramach poszczególnych wydziałów/działów, a nie na poziomie całej organizacji	Istotny element zarządzania jakością
Kontrola i badania	
Kontrola i badania służą do wykrywania wadliwych produktów	Diagnostuje przyczynę problemów celem ich rozwiązania, kontrola ma znaczenie wtórne
Rola szkoleń	
Przybliżenie pracownikom zasad funkcjonowania systemów zapewnienia jakości	Szkolenie dostarcza pracownikom kompleksowej wiedzy o funkcjonowaniu organizacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Bugdol, *Bariery i ograniczenia funkcjonowania systemów zarządzania jakością w administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 12.

Doskonalenie jakości usług zarówno publicznych, jak i komercyjnych odbywa się przy wykorzystaniu różnorodnych metod, które podzielić można na dwie grupy<sup>4</sup>:

- a) metody kształtowania jakości poprzez samoocenę (model M. Baldridge'a, model *European Foundation for Quality*);
- b) metody wspomagające podnoszenie jakości (Internet, techniki informatyczne, *benchmarking*, organizacja ucząca się, współczesne techniki zarządzania i inne).

Zarządzanie jakością w sektorze publicznym może być również analizowane w kontekście sprawności realizacji funkcji tego sektora, a co się z tym łączy – poprzez efektywność wykonywania zadań publicznych. Ocena tych para-

<sup>4</sup> M. Bugdol, *Zarządzanie jakością w administracji samorządowej*, Studia i Monografie nr 306, Uniwersytet Opolski, Opole 2001, s. 77.

metrów dokonywana jest przy zastosowaniu miar zarówno o charakterze jakościowym, jak i ilościowym (tabela 2).

Tabela 2

## Pomiar jakości w sektorze publicznym (samorządowym)

Funkcja alokacyjna	
Oddziaływanie sektora publicznego	Propozycja miary
<ul style="list-style-type: none"> <li>– alokacja zasobów zgodna z kryterium efektywności ekonomicznej oraz założeniami polityki gospodarczej kraju,</li> <li>– alokacja zasobów gwarantująca maksymalne w danych warunkach ekonomiczno-społecznych wykorzystanie zasobów</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– poziom bezrobocia na poziomie regionalnym, lokalnym oraz ogólnokrajowym,</li> <li>– dostępność dóbr i usług publicznych (np. liczba i rozmieszczenie placówek medycznych, oświatowych, instytucji kultury),</li> <li>– liczba funkcjonujących i nowo powstałych podmiotów gospodarczych,</li> <li>– liczba zagranicznych i krajowych inwestycji</li> </ul>
Funkcja stabilizacyjna	
Oddziaływanie sektora publicznego	Propozycja miary
<ul style="list-style-type: none"> <li>– niwelowanie skutków występowania cyklu koniunkturalnego w gospodarce m.in. poprzez utrzymywanie założonego celu inflacyjnego, harmonijnego wzrostu gospodarczego i oddziaływania na procesy podnoszenia konkurencyjności</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wartość podstawowych wskaźników makroekonomicznych, takich jak: poziom PKB, wysokość inflacji, poziom długu publicznego oraz deficytu budżetowego, wielkość eksportu,</li> <li>– wartość wypłacanych zasiłków społecznych,</li> <li>– liczba interwencji Banku Centralnego (dynamika zmian podstawowych stóp procentowych NBP, operacje otwartego rynku i inne),</li> <li>– liczba i rezultat interwencji związanych z występowaniem efektów zewnętrznych<sup>5</sup></li> </ul>
Funkcja redystrybucyjna	
Oddziaływanie sektora publicznego	Propozycja miary
<ul style="list-style-type: none"> <li>– korekta pierwotnego podziału dochodu narodowego w systemie budżetowym</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– struktura wydatków publicznych analizowana z uwzględnieniem m.in. dynamiki wydatków sżytych oraz wydatków inwestycyjnych</li> </ul>
Funkcja regulacyjno-kontrolna	
Oddziaływanie sektora publicznego	Propozycja miary
<ul style="list-style-type: none"> <li>– tworzenie ram prawnych efektywnego funkcjonowania poszczególnych sektorów gospodarki (sektor publiczny, prywatny oraz sektor mieszany) oraz podmiotów w nich funkcjonujących,</li> <li>– opracowanie systemu kontroli opartego na wczesnym diagnozowaniu oraz skutecznym eliminowaniu nieprawidłowości</li> </ul>	<p>Ocena tworzonego prawa mierzona poprzez:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– czas trwania procesu legislacyjnego mierzonego od momentu opracowania koncepcji normy prawnej do faktycznego jej obowiązywania (przepisy wykonawcze),</li> <li>– liczbę wnoszonych poprawek i korekt do pierwotnej wersji treści uregulowania,</li> <li>– liczbę zmian (nowelizacji) do pierwotnego tekstu aktu prawnego,</li> <li>– oddziaływanie na istniejący porządek prawny, liczba</li> </ul>

<sup>5</sup> Szerzej: J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004, s. 254.

– jasno zdefiniowane kryteria podziału kompetencji oraz jednoznaczne wskazanie sankcji za ich naruszenie	wykrytych nieprawidłowości, – liczba przypadków naruszenia dyscypliny finansów publicznych, – liczba skarg na działanie funkcjonariuszy służb publicznych
--	---

Źródło: A. Szewczuk, M. Ziolo, *W poszukiwaniu nowej jakości dla sektora publicznego w Polsce*, w: *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2005, s. 127–128.

Pojęcie jakości w odniesieniu do sektora publicznego jest zagadnieniem szerokim i stosunkowo złożonym. Ze względu na obszar oddziaływania i liczbę zmiennych kształtujących jakość w sektorze publicznym zjawisko to nie daje się opisać za pomocą jednej miary<sup>6</sup>. Kompleksowa ocena wymaga bowiem wykorzystania równolegle uzupełniających się szczegółowych mierników w tym zakresie.

Poziom jakości w sektorze publicznym determinowany jest poprzez takie parametry, jak<sup>7</sup>:

- a) kondycja finansów publicznych (struktura wydatków, źródła ich finansowania, poziom deficytu);
- b) profesjonalne, zgodne z interesem państwowym i ogólnospołecznym, dostarczanie oraz alokowanie dóbr i usług publicznych (kształtowanie dobrobytu społecznego);
- c) wydajność pracy administracji publicznej;
- d) maksymalizowanie społecznej użyteczności istniejącego majątku publicznego poprzez jego efektywne zagospodarowanie;
- e) stanowienie prawa tworzącego ramy dla rozwoju społeczeństwa dobrobytu i budowania przewag konkurencyjnych;
- f) umiejętność efektywnego reagowania na przejawy niegospodarności oraz negatywne zjawiska społeczno-ekonomiczne celem utrzymania procesów rozwoju poprzez wyrównywanie szans rozwojowych;
- g) wykorzystanie współczesnych technik przekazu informacji oraz niwelowanie luki informacyjnej i zapewnienie dostępu do informacji<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Por. T. Kudłacz, *Powiatowy system informacji gospodarczej (główne problemy tworzenia systemu wskaźników szczegółowych)*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 3, s. 26.

<sup>7</sup> A. Szewczuk, M. Ziolo, op. cit., s. 208.

<sup>8</sup> Dotyczy to komunikacji na linii rząd–rząd (G2G), ale przede wszystkim chodzi o usprawnienie komunikacji na poziomie rząd–obywatel (społeczność).



Funkcjonowanie Polski w ramach struktur Unii Europejskiej łączy się z koniecznością akceptowania i implementowania szeregu rozwiązań w zakresie polityki społeczno-gospodarczej przyjętych w ramach grupy państw członkowskich. Odnosi się to również do zakresu działania sektora publicznego, a w szczególności do administracji publicznej. Wspólne rozwiązania w tym zakresie dotyczą m.in. systemów zarządzania jakością. Jednym z modeli służących do diagnozowania stanu zarządzania oraz implementowania systemów technik zarządzania jakością w sektorze publicznym jest *model CAF (Common Assessment Framework)*<sup>9</sup>.

Zachodzące procesy globalizacji i integracji w skali międzynarodowej mają wpływ nie tylko na procesy i kształt funkcjonowania współczesnych państw, ale również rodzą określone oczekiwania w stosunku do pracowników sektora samorządowego, od których wymaga się systematycznego podnoszenia kwalifikacji zawodowych, umiejętności przyswajania i przetwarzania znacznej ilości informacji połączonej ze swobodnym poruszaniem się w mediach interaktywnych<sup>10</sup>. Jest to szczególnie istotne z punktu widzenia jakości świadczonych dóbr i usług publicznych, co w sposób bezpośredni wpływa na poziom zadowolenia odbiorców (społeczeństwo, sektor komercyjny itp.).

Struktura wydatków publicznych stanowi istotny element z punktu widzenia kreowania jakości sektora publicznego głównie z uwagi na możliwość podnoszenia jakości świadczonych dóbr i usług poprzez finansowanie nakładów inwestycyjnych m.in. na B+R, wdrażanie nowych technologii i koncepcji funkcjonowania poszczególnych sfer sektora publicznego (opieka zdrowotna, sądownictwo, edukacja i inne). Szczególnie ważną grupę wydatków stanowią wydatki prorozwojowe (inwestycyjne), które kreują wzrost gospodarczy oraz podnoszą jakość sektora publicznego poprzez dostarczanie nowych rozwiązań i koncepcji (np. finansowanie *know-how*, nowych technik informacyjno-informatycznych, finansowanie prac nad współczesnymi koncepcjami zarządzania i inne).

Stwierdzić należy, iż istotnym postulatem jest tworzenie budżetów proinwestycyjnych, w których strukturze dominować będą wydatki o charakterze in-

---

<sup>9</sup> Powszechny Model Oceny – powstał w rezultacie współpracy krajów wchodzących w skład Unii Europejskiej. Podstawowa koncepcja CAF została opracowana w wyniku prac prowadzonych przez Europejską Fundację Zarządzania Jakością (EFQM), Wyższą Szkołę Nauk Administracyjnych (Speyer Academy), Niemcy oraz Europejski Instytut Administracji Publicznej w Maastricht, Holandia. Szerzej: <http://www.egov.pl>.

<sup>10</sup> Por. B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa 2004, s. 140–159.

westycyjnym. W przypadku wydatków na cele socjalne (społeczne) należałoby stworzyć (o ile to możliwe w indywidualnym przypadku) narzędzia przywracające jednostkom odsuniętym na margines samodzielność funkcjonowania i zarobkowania zamiast oferowanych świadczeń socjalnych, które powinny być rozwiązaniem ostatecznym w sytuacjach skrajnych.

Zachodzące zmiany w otoczeniu oraz stale rosnące tempo rozwoju cywilizacyjnego sprawiają, iż sektor publiczny musi stosownie reagować. Zmiany w samym sektorze publicznym mogą następować m.in. poprzez nowatorskie podejście wyrażające się zdefiniowaniem po nowemu odpowiedzialności państwa za poszczególne dziedziny publiczne, społeczne i gospodarcze. Niezbędna jest większa „ekonomizacja” sektora publicznego tak w odniesieniu do dóbr społecznych, jak i w odniesieniu do dóbr publicznych<sup>11</sup>.

Nowe metody zarządzania nie są wprowadzane wystarczająco solidnie, aby doszło do zmian zachowań w całym sektorze publicznym. Istnieje tu główny „wątek” prowadzący przez wszystkie nowe metody, oparty *na ukierunkowaniu na procesy*. Ukierunkowanie na procesy jest „filozofią”, sposobem myślenia i działania na podstawie odpowiednich postaw wytwórców/dostawców oraz konsumentów dóbr publicznych<sup>12</sup>. Zmiany powinny dotyczyć wielu obszarów, a ich efektem będzie nowa jakość funkcjonowania sektora publicznego (rysunek 1). Wprowadzenie innowacyjnych metod i technik zarządzania sektorem publicznym powinno zagwarantować efektywniejsze (jak dotychczas) wykorzystywanie środków publicznych. Należy tu wspomnieć m.in. o:

- a) metodach nowoczesnego budżetowania ukierunkowanego na pełniejsze identyfikowanie potrzeb społeczności lokalnych;
- b) metodach badania efektywności realizowanych wydatków publicznych;
- c) wdrożeniu systemu pozwalającego na dokładne liczenie i ewidencjonowanie kosztów sektora publicznego;
- d) monitorowaniu gospodarki finansowej sektora publicznego.

Te wszystkie przedsięwzięcia mają zapewnić znaczącą poprawę funkcjonowania sektora publicznego, poprawę jakości zarządzania jednostkami sektora publicznego, podniesienie społecznej i ekonomicznej użyteczności zasobów alokowanych przez sektor publiczny.

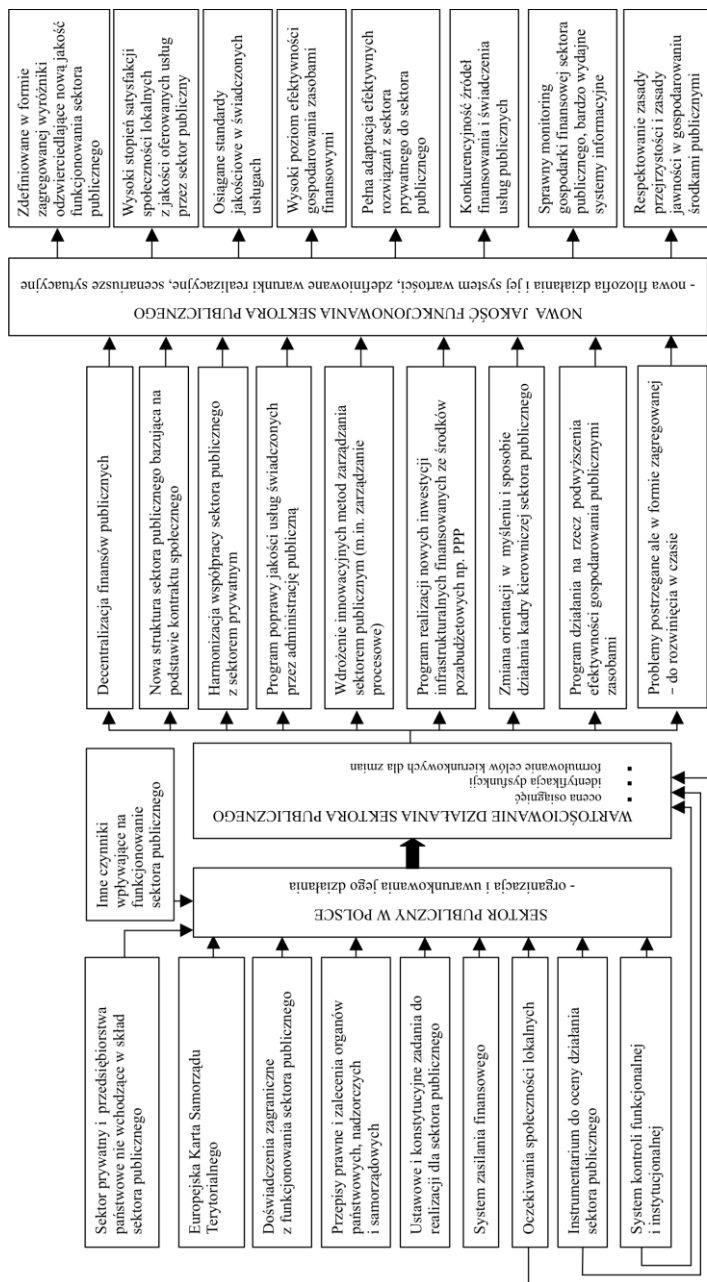
---

<sup>11</sup> S. Owsiak, *O nowatorskie podejście do sektora publicznego*, w: *Nauki finansowe wobec współczesnych problemów gospodarki polskiej*, t. 1 – *Finanse publiczne*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2004, s. 25–26.

<sup>12</sup> Por. R. Müller, P. Rüpper, *Process reengineering*, ASTRUM, Wrocław 2000, s. 181–190.

Sprawne i efektywne funkcjonowanie sektora publicznego w Polsce, jak i na świecie w sposób bezpośredni wpływa na budowanie dobrobytu społecznego. Rola, jaką pełni sektor publiczny w gospodarce oraz społecznym podziale pracy, w sposób istotny determinuje konieczność utrzymywania wysokiej efektywności i racjonalności jego działania. Praktyka gospodarcza wskazuje na występowanie nieprawidłowości w wielu obszarach ustawowo przypisanych jurysdykcji podmiotów sektora publicznego.

Występujące dysfunkcje w procesie realizacji zadań powierzonych podmiotom sektora publicznego oraz towarzyszący im spadek zadowolenia społecznego wskazują na konieczność poszukiwania nowych rozwiązań pozwalających osiągnąć wysoką efektywność i sprawność działania podczas wykonywania zadań o charakterze ogólnospołecznym.



Rys. 1. Procesowe podejście do kreowania „nowej jakości” dla sektora publicznego

Źródło: opracowanie własne.

Coraz częściej analizuje się zagadnienia dotyczące procesu zarządzania oraz jakości w obszarze sektora publicznego jako te, które w sposób skuteczny i długotrwały przyczynić się mogą do utrzymania równowagi tego sektora oraz pozwolić na efektywne i racjonalne w danych warunkach realizowanie powierzonych mu funkcji publicznych.

Obecnie brak jest jednoznacznej interpretacji pojęcia „jakość w sektorze publicznym (samorządowym)”. Jest ona postrzegana głównie przez pryzmat jakości administracji publicznej, choć nie są to pojęcia tożsame. Współczesne koncepcje jakości i zarządzania w sektorze publicznym oparte są przede wszystkim na dostosowywaniu oraz adaptowaniu rozwiązań stosowanych w tym zakresie w sektorze prywatnym. Nie zawsze skutkuje to uzyskaniem oczekiwanych rezultatów z uwagi na znaczące różnice pomiędzy wymienionymi sektorami. Problem jest ważny zarówno dla teorii finansów publicznych, jak i pragmatyki sektora publicznego. Sektor publiczny funkcjonuje w każdym współczesnym państwie, i to bez względu na panujący system społeczno-ustrojowy czy osiągnięty poziom rozwoju ekonomicznego, jest on i będzie nadal w centrum zainteresowania ekonomistów, elit politycznych i samorządowych oraz społeczności lokalnych. Powinna jednak być zachowana poprawna relacja: państwo – sektor publiczny.

Należy oczekiwać, iż zmiana w sposobie antycypowania podejścia innowacyjnego przy realizacji celów kierunkowych w strategicznym działaniu samorządu terytorialnego będzie dotyczyła wielu płaszczyzn i regulacji systemowych. Można tu przykładowo wymienić kilka z nich, które dotyczą:

- a) zmian w systemie zasilania finansowego samorządu terytorialnego,
- b) neutralizowania źródła niesprawności w działaniu,
- c) kreowania nowej organizacji komunikacji pomiędzy podmiotami odpowiedzialnymi za rozwój lokalnej przedsiębiorczości (Saar),
- d) partnerstwa publiczno-prywatnego w nowej rzeczywistości,
- e) strategicznego myślenia wymuszającego korygowanie strategii zachowań JST,
- f) partycypacji obywatelskiej w samorządowych procesach decyzyjnych,
- g) wykorzystania NPM w samorządzie terytorialnym,
- h) wdrażania budżetu zadaniowego w samorządzie terytorialnym,
- i) *outsourcingu* w realizacji zadań publicznych,
- j) spowolnienia gospodarczego i jego wpływu na gospodarkę finansową JST,

- k) zagadnień etyki w administracji publicznej i samorządzie terytorialnym.

Ze względu na złożoność i obszerność wymienionych zagadnień w artykule zostaną naświetlone tylko niektóre najistotniejsze kwestie wybranych płaszczyzn, które będą odgrywały strategiczną rolę w realizacji nowej perspektywy europejskiej.

## **2. Zmiany w systemie zasilania finansowego jednostek samorządu terytorialnego**

Możliwości zwiększenia dochodów samorządów powoli się kończą, konieczne są poważne propozycje ze strony rządu – tu ważne jawią się zmiany w prawie i własne inicjatywy samorządowe.

Na tle funkcjonujących samorządów Europy polskie samorzady są obciążone znaczną liczbą zadań. Niedobór dochodów na realizację tych zadań szacowany jest na 14 mld zł w skali roku. Samorzady mogą we własnym zakresie podejmować pewne inicjatywy, by zwiększyć wpływy budżetowe. Możliwe działania mogą być wielokierunkowe, np.

- a) uszczelnianie systemu podatkowego, stosowanie ulg w podatku od nieruchomości tylko w przypadku przedsiębiorców rozpoczynających działalność (w innych przypadkach ulgi są nieskuteczne);
- b) zmniejszanie wydatków nie inwestycyjnych, a zwiększanie nakładów na rozwój infrastrukturalny (niezbędna partycypacja obywatelska przy podejmowaniu takich zmian);
- c) podejmowanie działań racjonalizujących opłaty, np. za dostarczanie wody, transport publiczny oraz inne usługi. Urynkowienie cen tych usług (znaczące podwyżki) jest mało realne. Nie ma uzasadnienia dla wprowadzania pełnej odpłatności za dostęp do kultury czy komunikacji miejskiej – tracą one bowiem miano usług publicznych, a popyt na nie gwałtownie spadnie.

Po stronie rządu konieczna jest wprost rewolucja w systemie finansowania samorządów. Prace nad kompleksowymi zmianami prowadzi Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, są one ukierunkowane na wzrost udziału samorządów we wpływach PIT.

Władze samorządowe lokalne oczekują, aby na wskutek działań rządu:

- a) PIT stał się rzeczywistym źródłem dochodów własnych samorządów,

- b) został wprowadzony podatek od wartości nieruchomości i system zwrotu VAT.

### 3. Neutralizowanie źródeł niesprawności w działaniu

Źródła niesprawności stanowią najczęściej splot różnych czynników, utrudniających realizację misji i strategii, które zostały przyjęte do realizacji przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Oto niektóre z nich<sup>13</sup>:

*Zachowania biurokratyczne.* Stanowią one immanentną cechę administracji publicznej i mają niekorzystny wpływ na osiąganą sprawność danej jednostki. Pracownicy jednostek samorządu terytorialnego nie otrzymują dodatkowego wynagrodzenia (specjalna premia, zwiększona dywidenda itp.) – z tytułu poprawy efektywności działania. Ich postawy i zachowania wskazują często, iż są zainteresowani *maksymalizacją własnej domeny biurokratycznej*, a więc wbrew oczekiwaniom wspólnot samorządowych. Taka sytuacja ma miejsce wówczas, gdy popyt na oferowane przez nich dobro publiczne cechuje się elastycznością mniejszą od jedności, to na skutek obniżenia efektywności – tj. podwyższenia np. ceny za jednostkę świadczonych usług – mogą oni w rzeczywistości przyczynić się do wzrostu wydatków z budżetu państwa na daną jednostkę samorządu lokalnego, a tym samym tworzone są podstawy do rozbudowy jej struktury organizacyjnej. Czynnikiem, który może skutecznie wyhamować tego rodzaju procesy, jest konkurencja – może to być nawet konkurencja w obrębie samego sektora samorządowego bądź z włączeniem się otoczenia zewnętrznego.

*Ograniczenia w zakresie planowania budżetowego.* Planowanie budżetowe jest procesem złożonym (wielofazowym) i podporządkowanym przede wszystkim wymogom prawnym<sup>14</sup>. Układ strukturalny samorządu terytorialnego przesądza o tym, jak powinien wyglądać proces planowania budżetowego. Ograniczeń w planowaniu budżetowym jest wiele, np. wymogi informacyjne, prawidłowość określenia priorytetów – wycena i ocena potrzeb społecznych, określenie dostępności i realności źródeł finansowania, terminowość wykonania poszczególnych faz realizacyjnych planowania budżetowego itp. Czynnikiem różniącym jednostki samorządu terytorialnego od przedsiębiorstw prywatnych są

<sup>13</sup> Por. J.E. Stiglitz, op. cit., s. 235–241.

<sup>14</sup> Por. *Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2008, s. 81–103; M. Dylewski, *Planowanie budżetowanie w podsektorze samorządowym*, Difin, Warszawa 2007, s. 32–52.

procedury budżetowe, a zwłaszcza sposób podejmowania decyzji dotyczących inwestycji długoterminowych zawartych w wieloletnich planach inwestycyjnych. Najślabszą stroną planowania budżetowego jest fakt uzależnienia jego realności od środków finansowych z budżetu państwa. Brak pełnego rozeznania uwarunkowań towarzyszących planowaniu budżetowemu oraz wykonawstwu tych inwestycji skutkuje najczęściej występowaniem trudności organizacyjno-finansowych w jednostkach samorządu terytorialnego.

*Ograniczenia w polityce zakupów.* W celu wyeliminowania nadużyć w zakupach realizowanych przez jednostki samorządu lokalnego wprowadzono procedury, których głównym celem jest uszczelnienie systemu zakupów. Procedury te miały zapobiec m.in. zdecydowanemu ograniczeniu tzw. szarej strefy, ich podstawowym efektem jest – jak dotąd – wzrost kosztów funkcjonowania systemu zamówień publicznych. Konieczność spełnienia bardzo szczegółowych warunków przez uczestniczących w przetargu sprawia, iż o realizację zakupów dla samorządu lokalnego ubiega się stosunkowo niewiele firm prywatnych. Prowadzi to do ograniczania konkurencji i wzrostu cen oferowanych, jako efekt uwzględnienia wysokich kosztów dostosowania się potencjalnych dostawców do regulacji i specyfikacji sektora samorządowego<sup>15</sup>. W rezultacie może się okazać, że cena płacona przez jednostki samorządu lokalnego w ramach zamówień publicznych jest znacząco wyższa od ceny porównywalnego wyrobu w wolnej sprzedaży na rynku.

*Procedury biurokratyczne w samorządzie terytorialnym a niechęć do ryzyka.* Pracownicy jednostek samorządu terytorialnego z reguły unikają odpowiedzialności za popełnione błędy, jeżeli tylko przestrzegają pewnych biurokratycznych procedur. Wszystkie działania urzędników są zatwierdzane przez ich zwierzchników. Tak ukształtowany proces grupowego podejmowania decyzji powoduje, iż pojedynczy urzędnik na ogół nie może też zapisać na swoje konto ewentualnych sukcesów danej jednostki samorządu terytorialnego. Jako następstwo tego stanu rzeczy pojawia się tzw. *zjawisko niechęci do ryzyka*. Jest to typowa postawa biurokratyczna. Wszystkie decyzje w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego muszą przejść przez odpowiednie, sformalizowane kanały urzędowe<sup>16</sup>. Te procedury biurokratyczne mają swoje przyczyny:

<sup>15</sup> Por. B. Filipiak, *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, PWE, Warszawa 2008, s. 49–72.

<sup>16</sup> Por. T. Dyczkowski, *Controlling w organizacjach pożytku publicznego. Perspektywa międzynarodowa*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 66–116.



- a) większa część kosztów związanych z podejmowaniem działań podjętych niechęcią do ryzyka spada na społeczność lokalną w postaci wyższych podatków koniecznych do sfinansowania wydatków na zatrudnienie dodatkowych pracowników w jednostkach samorządu terytorialnego;
- b) istnienie ustalonych procedur postępowania, zgodnie z którymi każda decyzja czy propozycja musi zostać zatwierdzona przez kilka osób w konkretnej jednostce samorządu terytorialnego, ma też swoje dobre strony. Urzędnicy nie wydają własnych pieniędzy, lecz podejmują decyzje dotyczące środków publicznych. *Zachowanie większej ostrożności* implikuje przestrzeganie pewnych procedur – są one gwarancją, iż środki publiczne zostaną wydane racjonalnie, oraz ograniczają możliwość wystąpienia korupcji. Praktyka samorządowa potwierdza występowanie wielu nieprawidłowości w tym zakresie.

Zestawione źródła niesprawności na poziomie jednostek samorządu terytorialnego oraz ich uwarunkowania systemowe wskazują jednoznacznie, iż możliwości efektywniejszego wykorzystania finansów publicznych są bardzo realne. Niezbędne są jednak wielokierunkowe działania restrukturyzacyjne zespolone z procesem dostosowawczym przepisów prawa do nowych uwarunkowań funkcjonowania struktur samorządowych. Warunki kryzysowe w wymiarze makroekonomicznym mogą z jednej utrudniać realizację przedsięwzięć naprawczych w sferze zarządzania finansami publicznymi, z drugiej zaś przyspieszać wdrażanie filozofii określanej jako *nowe zarządzanie publiczne*.

#### 4. Partnerstwo publiczno-prywatne w świetle wytycznych Unii Europejskiej

Wytyczne Unii Europejskiej w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego dotyczą regulacji czterech kluczowych kwestii<sup>17</sup>:

1. Zapewnienia otwartego dostępu do rynku i uczciwej konkurencji, a w szczególności przeciwdziałania negatywnym zjawiskom naruszającym warunki uczciwej konkurencji oraz oddziałującym na prawidłowe funkcjonowanie mechanizmu rynkowego (utrzymanie przejrz-

---

<sup>17</sup> *Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego*, Komisja Europejska, Dyktoriał Generalny, Polityka regionalna, Bruksela 2003, s. 1.

stości procedur przetargowych). Projekty PPP muszą być więc realizowane zgodnie z zasadami wolnego rynku oraz precyzyjnie określać procedury doboru partnera prywatnego, zasady finansowania i ewentualnego dotowania inwestycji publicznych, jak również kształtowanie warunków współpracy międzysektorowej w taki sposób, aby nie tworzyć zamkniętych rynków i nie wpływać na pogorszenie funkcjonowania pozostałych uczestników rynku.

2. Ochrony interesu publicznego i maksymalizacji wartości dodanej rozumianych jako dostarczanie usług publicznych najwyższej jakości przy najniższym możliwym koszcie, przy jednoczesnej kontroli zadania publicznego na każdym etapie jego realizacji;
3. Określenia optymalnego poziomu finansowania dotacyjnego zarówno w celu realizacji wykonalnego i trwałego projektu, jak i zapobieżenia wszelkim możliwościom nieprzewidzianych zysków z dotacji.
4. Oceny najbardziej efektywnego rodzaju PPP dla danego projektu.

Wytyczne Komisji Europejskiej zostały ujęte w pięciu odrębnych częściach tematycznych i służyć mają do praktycznego wsparcia realizacji inicjatyw PPP od momentu ich planowania aż po ich implementację. W części pierwszej wytycznych, odnoszącej się m.in. do alternatywnych struktur partnerstwa publiczno-prywatnego, zwrócono uwagę, iż ta forma realizacji przedsięwzięć publicznych powinna być traktowana jako atrakcyjna alternatywa dla tradycyjnych metod ich realizacji w przypadku, kiedy odnotowywane są znaczące korzyści płynące z PPP. Korzyści te zostały skwantyfikowane m.in. jako: podniesienie jakości usług publicznych, przy jednoczesnej poprawie jakości infrastruktury publicznej, lepsza alokacja ryzyka, gwarancja dodatkowych przychodów i wzrost efektywności podejmowanych działań publicznych poprzez obniżenie kosztów ich realizacji.

W ustawodawstwie unijnym brak jest obecnie jednolitej definicji partnerstwa publiczno-prywatnego, które precyzowane jest jedynie przez prawodawstwo poszczególnych krajów członkowskich. Wytyczne służą zatem do wspierania unifikowania istniejących doświadczeń w zakresie wdrażania i kształtowania struktur PPP w poszczególnych krajach Wspólnoty. Komisja Europejska zwraca uwagę nie tylko na korzyści płynące z partnerstwa, ale również na zróżnicowaną rolę i zaangażowanie partnera prywatnego. Podkreśla również znaczenie sektora publicznego, który z usługodawcy przekształcić się może w nadzorcę umów o świadczenie usług.

Struktury prawne i regulacyjne w projektach PPP będą systematycznie ewoluować w miarę wzrostu dorobku ustawodawstwa unijnego w tym obszarze. Istotny jest fakt, iż regulacje dotyczące partnerstwa publiczno-prywatnego mają charakter wielopoziomowy z określoną hierarchią aktów prawnych odnoszących się do tej tematyki. Wytyczne zwracają uwagę na fakt, iż projekty PPP będą funkcjonowały w złożonym stanie prawnym, w którym oddziałują na siebie wzajemnie: dorobek wspólnotowy UE, krajowe, regionalne i samorządowe przepisy prawne, szczegółowa dokumentacja umowna projektu, a co ważniejsze, szczególne regulacje w zakresie zamówień publicznych<sup>18</sup>.

## 5. Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych

Stworzenie dla wspólnot lokalnych efektywnego systemu zaspokajania potrzeb społecznych, a także uzyskanie społecznej akceptacji dla działań organów władzy publicznej i zaufania obywateli jako warunków skuteczności jej działań jest możliwe dzięki poprawnemu zorganizowaniu i zapewnieniu partycypacji obywatelskiej w tych procesach.

Partycypacja społeczna – to zjawisko bardzo akcentowane w koncepcji nowego zarządzania publicznego, polegające na uczestniczeniu mieszkańców danej miejscowości, gminy, powiatu, regionu, a nawet państwa w identyfikacji i rozwiązywaniu wspólnych potrzeb, problemów decyzyjnych. Tego typu zachowania wśród społeczności lokalnej to inaczej wszelkiego rodzaju przejawy organizowania się (zrzeszania) ludzi zmierzających do osiągnięcia wspólnych celów (w tym także do zaspokojenia swoich potrzeb materialnych i niematerialnych), jak i włączanie się ludności oraz utworzonych przez nią organizacji w proces realizacji zadań publicznych przez władze rządowe lub samorządowe.

Główny cel partycypacji obywatelskiej sprowadza się do<sup>19</sup>:

- a) stworzenia efektywnego systemu zaspokajania potrzeb społecznych – zadania państwa lub innych podmiotów sprawujących władzę publiczną muszą odpowiadać potrzebom społecznym; partycypacja społeczna umożliwi (ułatwi) dobór takich zadań i metod ich realizacji, które w najbliższym stopniu będą odzwierciedlać potrzeby społeczne;

---

<sup>18</sup> Wytyczne..., op. cit., s. 6.

<sup>19</sup> D.R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 9.

- b) uzyskania społecznej akceptacji dla działań organów władzy publicznej i zaufania obywateli jako warunków skuteczności jej działań.

Korzyści płynące z partycypacji obywateli w życiu publicznym jednostki samorządu terytorialnego są różnorakie i wielokierunkowe (zostały potwierdzone w funkcjonowaniu demokracji w państwach zachodnich):

- a) zapewnia ona trafną identyfikację problemów społecznych;
- b) pozwala na znajdowanie akceptowalnych sposobów ich rozwiązywania;
- c) udział społeczności lokalnej w powyższych procesach może się przyczynić do ograniczenia konfliktów wewnątrz grupy, jak i konfliktów z władzą publiczną;
- d) włączenie się grup i organizacji społecznych do wspólnej realizacji zadań publicznych, a przez to możliwość wykorzystania materialnych i intelektualnych zasobów sektorów niepublicznych do realizacji przedsięwzięć służących całej społeczności.

Współdziałanie ludności i organizacji społecznych w procesach konsultacyjnych i informacyjnych służy do budowania systemu kontroli społecznej nad działalnością urzędów i instytucji publicznych. Jej istnienie pobudza i rozwija świadomość odpowiedzialności, bez której trudno byłoby osiągnąć wysoki poziom jakości podejmowanych decyzji oraz skuteczności zarządzania sprawami publicznymi<sup>20</sup>.

Niestety, w dzisiejszym świecie następuje rozpad i osłabienie wspólnot lokalnych, a dodatkowo w Polsce tradycje samorządowe i kapitał społeczny w wielu miejscach nie są zbyt duże. To wszystko osłabia procesy tworzenia demokracji lokalnej i społeczeństwa obywatelskiego<sup>21</sup>. Akcentując szczególne znaczenie partycypacji obywatelskiej, należy mieć stale na uwadze niektóre elementy składowe, szczególnie ważne w kreowaniu nowej jakości działania we wspólnotach lokalnych, takie jak:

- a) formy udziału społeczności lokalnej w życiu zbiorowym (tzw. drabina partycypacji);
- b) obywatelska inicjatywa uchwałodawcza;
- c) partycypacja społeczna w samorządowych procesach inwestycyjnych;
- d) kształtowanie przestrzeni publicznej;

---

<sup>20</sup> B. Wankiewicz, *Zasoby finansowe a rozwój samorządności lokalnej. Obszary rozwoju – rozwiązania modelowe*, CeDeWu, Warszawa 2009, s. 40–41.

<sup>21</sup> G. Kula, *Samorząd dobrem publicznym – problem percepcji*, w: *Samorząd lokalny – dobro publiczne*, red. J. Kleer, CeDeWu, Warszawa 2008, s. 193–194.

- e) kontrola społeczna realizacji ustawowych zadań przez samorząd lokalny.

Stały rozwój lokalny to wzrost poziomu zamożności jednostek samorządu terytorialnego i dobrobytu społeczności samorządowych. Na samorządach ciąży duża odpowiedzialność za nadrobienie zaległości w rozwoju lokalnym, które kumulowały się w poprzednich latach. Skuteczność realizacji zamierzeń rozwojowych jest warunkowana w dużym stopniu stanem finansów publicznych. Istotny wpływ mają także jeszcze inne czynniki stosunkowo mało postrzegane i doceniane w naszej rzeczywistości samorządowej. Należałoby w tym miejscu odwołać się m.in. do:

- a) etyki pracowników zatrudnionych w sektorze samorządowym;
- b) profesjonalizmu reprezentowanego przez osoby zaangażowane w procesy decyzyjne dotyczące zarządzania finansami publicznymi (samorządowymi);
- c) stopnia identyfikowania się pracowników jednostek samorządu terytorialnego z ich użyteczną misją w społeczeństwie, wspólnotach lokalnych;
- d) istniejącego zbioru wzorców racjonalnych postaw decydentów w sektorze samorządowym;
- e) stanu relacji: sektor samorządowy (jako kapitał społeczny) – społeczności lokalne. W praktyce wymownym miernikiem tych relacji jest osiągnięty poziom partycypacji obywatelskiej.

Efekt synergiczny wyrażający się stałym wzrostem poziomu życia społeczności lokalnych jako następstwo osiąganego rozwoju lokalnego jest realny do uzyskania przy pełnym zespoleniu form aktywności i działań składających się na partycypację obywatelską oraz wysokiej skuteczności zinstytucjonalizowanych form oddziaływania na realizację ustawowych zadań przypisanych samorządowi lokalnemu. Najbliższe lata potwierdzą, na ile szanse tkwiące w otoczeniu zostaną wykorzystane na rzecz rozwoju lokalnego w naszym kraju oraz w zbliżeniu się do standardów jakościowych (w funkcjonowaniu naszych wspólnot) osiągniętych już przez demokracje przodujących państw zachodnich.

## 6. Wykorzystanie NPM w samorządzie terytorialnym

W teorii ekonomii sektora publicznego zostały sformułowane założenia nowej filozofii podejścia do zarządzania sektorem publicznym (w tym sektorem samorządowym). Stosowane są różne nazwy dla tej koncepcji nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*), m.in. uniwersalny model zarządzania sektorem publicznym, rewolucja menedżerska, nowy paradygmat zarządzania sektorem publicznym, filozofia nowego zarządzania publicznego<sup>22</sup>.

Różne nazwy nowego modelu zarządzania sektorem publicznym odzwierciedlają zróżnicowanie przez różnych autorów przemian dokonujących się w tej dziedzinie. W związku z tym formułowane przez nich koncepcje różnią się charakterem podejścia i rozłożeniem akcentów na główne elementy składowe.

Nowe zarządzanie publiczne sytuowane jest na kilku głównych założeniach (zasadach). W odniesieniu do sektora samorządowego te wymogi sformułowane są następująco:

- a) wprowadzenie na poziom wszystkich struktur samorządowych profesjonalnego (menedżerskiego) zarządzania;
- b) wdrożenie wzbogaconego metodycznie systemu standardów i mierników umożliwiających obiektywną ocenę działalności JST;
- c) obligatoryjne wykorzystywanie w bieżącej działalności JST wewnętrznego audytu;
- d) uwzględnienie w strategii działania zmian strukturalnych, ukierunkowanych na dezagregację jednostek sektora samorządowego;
- e) aplikacja do procesu zarządzania w sektorze samorządowym niektórych metod i technik stosowanych w sektorze prywatnym;
- f) główna orientacja na większą dyscyplinę finansową i poszukiwanie oszczędności podczas gospodarowania posiadanymi zasobami rzeczowymi i finansowymi.

Wprowadzenie profesjonalnego zarządzania (według nowej filozofii działania) w sektorze samorządowym wymaga stworzenia odpowiednich warunków do działania dla menedżerów (decydentów). Realizacja tych zamierzeń jest związana m.in. z przekazaniem im odpowiednich uprawnień, w ramach których

---

<sup>22</sup> Por. A. Szewczuk, M. Ziolo, *Zarys ekonomii sektora publicznego*, WNUS, Szczecin 2008, s. 355–363; *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, SGH, Warszawa 2005, s. 7; *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, SGH, Warszawa 2005, s. 22.

będą mieli swobodę podejmowania decyzji ukierunkowanych na realizację przypisanych ustawowo zadań własnych oraz zleconych przez administrację rządową. Przyjęcie takiego rozwiązania będzie umożliwiała przenoszenie odpowiedzialności na menedżerów za wyniki osiągnięte przez daną JST. Nieodłączną zatem koniecznością staje się wyraziste określenie (podziału) zadań, a co z tym się wiąże – decentralizacji władzy w sektorze samorządowym.

Metodyczne wzbogacenie standardów i mierników oceny działalności JST ma na celu stworzenie warunków do śledzenia osiągniętych rezultatów oraz kontrolowania poziomu zaangażowania jednostek sektora samorządowego w realizację publicznej misji. Nowe mierniki oceny efektów działania powinny dotyczyć nie tylko zaangażowania zbiorowego, ale także poszczególnych pracowników cywilnych oraz tych funkcjonariuszy, którzy otrzymali mandat zaufania od rządzącej partii politycznej.

Większy nacisk na kontrolę wyników działalności wymaga zmiany zasad finansowania, rekrutacji pracowników, a także opracowania i wprowadzenia skuteczniejszych metod planowania długookresowego i zarządzania strategicznego. Tradycyjne budżetowanie jest stopniowo zastępowane budżetowaniem programowym, pracownicy są zatrudniani na kontrakty do wykonania określonych zadań. Natomiast planowanie i zarządzanie strategiczne wytycza przyszłość dla danej JST organizacji oraz sposoby realizacji jej misji i celów strategicznych. Budżet zadaniowy pozwala na ustalenie, które zadania są najważniejsze dla realizacji określonych celów, oraz za pomocą mierników ukazuje, w jakim stopniu zostały one wykonane. Aktualnie w planowaniu wydatków budżetowych dominuje podejście kosztowe, polegające na historycznej analizie wielkości ponoszonych przez poszczególnych dysponentów wydatków, a następnie na określaniu kosztów utrzymania posiadanych zasobów. Doświadczenia i przyzwyczajenia, które są bardzo cenne, nie powinny wstrzymywać pogłębionych analiz i międzyresortowej syntezy wydatków na zadania<sup>23</sup>.

Nastawienie na dezagregację w działaniu jednostek sektora publicznego oznacza podział ich zadań pomiędzy mniejsze jednostki organizacyjne, zgrupowane według rodzajów usług lub funkcji, oddzielnie finansowane i współpracujące ze sobą na zasadach rynkowych. Dla społeczności lokalnych główne korzyści będą wynikały ze stworzenia bardziej operatywnych jednostek (także budżetowych), które sprawniej i efektywniej będą zaspokajać potrzeby społeczne.

---

<sup>23</sup> *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność*, red. T. Lubińska, Difin, Warszawa 2009, s. 9.

Zostały zniwelowane uprzedzenia dotyczące wprowadzenia konkurencji do sektora publicznego. Stąd w JST pojawiły się zamówienia i przetargi publiczne, kontraktowanie usług, tworzenie rynków wewnętrznych itp. Dopiero od niedawna zjawisko konkurencji jest uważane za jeden z ważniejszych czynników przyczyniających się do obniżki kosztów i poprawy jakości usług publicznych.

Nacisk na wykorzystanie w sektorze samorządowym metod zarządzania sprawdzonych w sektorze prywatnym zmierza do wprowadzenia elastyczniejszych metod działania organizacji publicznych, zatrudniania i wynagradzania ich pracowników oraz budżetowania. Chodzi o stworzenie odpowiedniego systemu bodźców, motywującego pracowników do osiągnięcia jak najlepszych rezultatów<sup>24</sup>.

Presja na większą dyscyplinę i oszczędność wykorzystania zasobów dotyczy obniżki zarówno kosztów bezpośrednich, jak i kosztów pośrednich, zwiększenia dyscypliny pracy i ograniczenia żądań związków zawodowych. Jest to uzasadnione potrzebą ograniczenia popytu sektora samorządowego na zasoby finansowe. Zmienia się nie tylko „filozofia” zarządzania tym sektorem, ale i praktyka zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego, adaptująca niektóre techniki i style zarządzania stosowane w sektorze prywatnym<sup>25</sup>.

Nowe zarządzanie publiczne wprowadza podejście menedżerskie do zarządzania sektorem samorządowym. Nowość tego modelu zarządzania polega na adaptacji metod i technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym do warunków zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego. Chodzi zwłaszcza o nastawienie tych jednostek na osiągnięcie wyników, decentralizację zarządzania nimi (pozwolić menedżerom zarządzać), przyjęcie przez nie perspektywy strategicznej oraz wykorzystanie mechanizmów rynkowych. Ten nowy model zarządzania ma zapewnić gospodarność, efektywność i skuteczność jednostek samorządu terytorialnego<sup>26</sup>.

Model NPM, ukształtowany na podobieństwo menedżerskiego modelu zarządzania stosowanego w sektorze prywatnym, ma jednak ograniczone możli-

---

<sup>24</sup> *Regulowana gospodarka rynkowa*, red. U. Kalina-Prasznic, Oficyna Wydawnicza, Kraków 2003, s. 26–29.

<sup>25</sup> Por. Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240); A. Szewczuk, M. Ziolo, *Zarys ekonomiki...*, op. cit., s. 58–65; K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery*, CeDeWu, Warszawa 2006, s. 24; M. Saar, *Jak samorządy lokalne mogą wspierać rozwój przedsiębiorczości?*, CeDeWu, Warszawa 2011, s. 29–56.

<sup>26</sup> *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, SGH, Warszawa 2005, s. 66–71.



wości zastosowania w sektorze samorządowym. Ograniczoność ta wynika z dość paradoksalnej sytuacji: NPM wykorzystuje różne rozwiązania rynkowe do zaspokajania rozmaitych potrzeb społecznych, w których rynek jako mechanizm alokacji zasobów zawodzi. Ponadto rynki tworzone w sektorze samorządowym nie są rynkami wolnej konkurencji, lecz rynkami konkurencji organizowanej przez różne władze publiczne. Różnica między nimi jest taka, że na jednym wyboru usługodawcy dokonuje konsument, a na drugich władza publiczna dokonuje tego wyboru w imieniu konsumentów.

Przy dokonywaniu zmiany modelu zarządzania sektorem samorządowym lub wprowadzaniu nowych elementów w istniejącym systemie zarządzania należy kierować się poniższymi zasadami:

1. Nie należy bezkrytycznie przenosić rozwiązań, które sprawdziły się w warunkach innych krajów, z reguły wyżej rozwiniętych.
2. Wszelkie zmiany modelu zarządzania sektorem samorządowym w danym kraju powinny być dostosowane do występujących w nim uwarunkowań społecznych, politycznych, gospodarczych i kulturowych.
3. Wprowadzanie tego typu zmian powinno być poprzedzone szczegółową i wnikliwą analizą społecznych kosztów oraz korzyści; dopiero kiedy w jej wyniku okaże się, że są one efektywne ekonomicznie i korzystne społecznie, można podejmować pozytywne decyzje.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że nie jest możliwe w pełnym zakresie wykorzystanie filozofii rynkowego modelu zarządzania w JST. Wynika to po prostu z faktu, że samorząd terytorialny zaspokaja te potrzeby społeczne, w których rynek okazuje się zawodnym mechanizmem alokacji zasobów. Z tego względu konieczne jest stosowanie administracyjno-rynkowego modelu zarządzania, który z jednej strony umożliwi zachowanie niezbędnego zakresu nadzoru i kontroli nad działalnością JST, z drugiej zaś zapewni pożądaną elastyczność ich działania umożliwiającą dostosowanie świadczonych przez nie usług do zróżnicowanych i zmieniających się potrzeb społecznych.

NPM jest ukierunkowane na poprawę gospodarności, efektywności i skuteczności organizacji publicznych, przeto jego wprowadzenie do jednostek sektora samorządowego powinno być podporządkowane tym samym wymaganiom. Jeżeli dany instrument NPM nie spełnia wymienionych kryteriów efektywności, to nie powinien być stosowany w samorządzie terytorialnym.

## 7. Etyka w działaniu kadr samorządowych

Tradycyjny system kontroli administracji publicznej (w tym administracji samorządowej) przez społeczeństwo odbywa się przy wykorzystaniu prawa (kontrola legalności) lub oceny efektywności ekonomicznej działań w ramach istniejących struktur administracji, jak i w odniesieniu do zatrudnionych w nich osób. W celu zapewnienia takiej kontroli pełnej efektywności niezbędne jest utworzenie rozbudowanych i kosztownych instytucji kontrolnych. One istnieją, będąc częścią aparatu państwa, nie są wolne od wad.

Wśród badaczy administracji publicznej uznaje się współcześnie, że efektywnym sposobem kontroli funkcjonowania struktur administracyjnych i zatrudnionych w nich funkcjonariuszy może być uzupełnienie kontroli „zewnątrznej” (organy kontroli i ochrony prawa, parlament, media) o kontrolę sprawowaną poprzez wypracowanie w administracji norm etycznych, które zinternalizowane świadomie i dobrowolnie przez funkcjonariuszy w postaci ich etyki zawodowej, zapobiegają patologiom organizacyjnym, a także czuwać nad racjonalną gospodarką budżetową<sup>27</sup>.

Zagadnienie norm moralnych w funkcjonowaniu współczesnych organizacji dotyka przede wszystkim ich stosunku wobec społecznego otoczenia i zostało dostrzeżone zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym w ostatnich latach ze szczególną intensywnością. Do podstawowych funkcji, które pełni etyka w organizacjach publicznych zabezpieczając interes publiczny – należy zaliczyć<sup>28</sup>:

- a) jest podstawą dobrego zarządzania publicznego, gdyż etycznie umotywowani funkcjonariusze (decydenci) z reguły podejmują decyzje, kierując się kryteriami merytorycznymi, dzięki temu działania administracji są efektywniejsze;
- b) legitymizuje działania administracji publicznej i tym samym warunkuje zaufanie do instytucji (samorządu terytorialnego, organów państwa);

---

<sup>27</sup> *Gospodarka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, red. W. Miemiec, UNIMEX, Wrocław 2006, s. 289–298; A. Szewczuk, *Etyka zawodowa pracowników jednostek samorządu terytorialnego i jej wpływ na jakość funkcjonowania wspólnot lokalnych*, w: *15 lat funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych jako organów nadzoru i kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, red. J. Małecki, R. Hauser, Z. Janku, KRRIO, Poznań 2007, s. 173–182.

<sup>28</sup> *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 253.

- c) zapobiega patologiom organizacyjnym, marnotrawstwu publicznych zasobów, a przede wszystkim korupcji;
- d) kształtuje pozytywne wartości w życiu publicznym i wspólnotowym;
- e) ułatwia podejmowanie przez urzędników publicznych decyzji trudnych, rozstrzygających różne trudne sytuacje, a dotyczące wspólnot lokalnych.

Etyka zawodowa, jak każda etyka, jest zbiorem postulatów – zakazów i nakazów określających sposób wykonywania zawodu, i cele, którym on służy. Nakłada przez to na tych, którzy go wykonują, wyraźne obowiązki społeczne, zarówno wobec grupy zawodowej, jak i wobec społeczeństwa. To, co istotne i nie do pominięcia przy rozważaniach o etykach zawodowych, sprowadza się do faktu, że etyki zawodowe dają przedstawicielom określonych zawodów uprawnienia do odmowy wykonywania czynności zawodowych niezgodnych z akceptowanymi przez społeczeństwo celami. Przykładem takich etyk zawodowych mogą być etyki: lekarza, nauczyciela, samorządowca itp.

Etyki zawodowe są konstruowane na bazie relacji pomiędzy dobrem indywidualnym ludzi podejmujących określoną aktywność, a dobrem wspólnym – społecznym. Wynikiem tych zależności jest powstanie dobra najcenniejszego w odniesieniu do określonej grupy zawodowej. Tego typu dobra są następnie grupowane i umieszczane w zbiorach norm i zobowiązań zwanych kodeksami etycznymi.

W aktualnych warunkach w Polsce kodeks etyczny dla pracowników administracji publicznej (w tym samorządowej), wykorzystujący twórcze zapisy w podobnych dokumentach przyjętych w innych krajach, powinien odwoływać się do następujących wartości:

- a) służebności władzy publicznej w stosunku do praw obywateli i prawa w ogóle (tzw. zasada służby publicznej) oraz dobra swojej gminy, powiatu czy województwa samorządowego;
- b) praworządności i dbałości o wizerunek swojej jednostki samorządu terytorialnego;
- c) poszanowania godności człowieka, praw obywatela i konsumenta usług publicznych;
- d) legalności, rzetelności, sumienności, racjonalności i efektywności w wypełnianiu obowiązków służbowych, w szczególności w odniesieniu do mienia publicznego;

- e) lojalności wobec urzędu i zwierzchników z zachowaniem prawa do odmowy wykonania poleceń tylko w przypadkach, gdy prowadzi to do popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, a także zawiadomienia zwierzchników o przypadkach niezgodnych z prawem lub noszących znamiona omyłki poleceń służbowych;
- f) powściągliwości w publicznym wypowiedaniu krytycznych poglądów na temat funkcjonowania własnej jednostki samorządu terytorialnego;
- g) rozwoju umiejętności profesjonalnych;
- h) efektywnego współdziałania z innymi ludźmi i urzędnikami, opartego na ogólnych zasadach etyki i dobrego wychowania;
- i) bezstronności i unikania konfliktu interesów pomiędzy interesem publicznym a interesem prywatnym osób bliskich, a także w przypadku uzasadnionego podejrzenia o konflikt przestrzegania zasady równego traktowania wszystkich osób wchodzących w stosunki z administracją publiczną;
- j) jawności działania władz publicznych;
- k) neutralności politycznej i lojalności wobec legalnie działających władz państwa, w tym działania na rzecz przestrzegania neutralności.

Zdefiniowanie kluczowych dla funkcjonariusza publicznego wartości etycznych jest jej jedynie pierwszym krokiem na drodze do zagwarantowania etycznych zachowań tej grupy zawodowej. Pojedyncze działania, w rodzaju uchwalenia kodeksów etycznych czy też restrykcyjnych przepisów prawnych, nie są tu, jak pokazuje praktyka, wystarczające. Uważa się, że niezbędne jest stworzenie kompleksowego systemu rozwiązań gwarantujących etyczne działanie administracji publicznej. Najczęściej system taki określa się mianem „infrastruktury etycznej”. Aby system taki był skuteczny, infrastruktura etyczna powinna składać się z<sup>29</sup>:

- a) silnego politycznego wsparcia dla realizacji celu, jakim jest etyczne działanie administracji (przywództwo polityczne i bezpośredni etyczny przykład polityków);
- b) dobrego, egzekwowanego prawa regulującego potencjalne standardy właściwego zachowania (regulacje karne i urzędnicze). Regulacje karne powinny być wspierane przez regulacje dające prawo do informacji o działaniach administracji, które daje obywatelom (a także mediom) bezpośrednie narzędzie kontroli nad administracją;

---

<sup>29</sup> *Administracja publiczna...*, op. cit., s. 255–256.

- c) zintegrowanych z systemem zarządzania mechanizmów egzekucji odpowiedzialności (kodeksy etyczne, procedury, kontrola administracyjna i parlamentarna) i wspierania zachowań etycznych (instytucje świadczące urzędnikom pomoc);
- d) działań na rzecz socjalizacji zawodowej urzędników (działania edukacyjne i szkoleniowe, promowanie pozytywnych przykładów);
- e) zapewnienia odpowiednich warunków wykonywania służby (bezpieczeństwo zatrudnienia, płace, prawo do odmowy wykonania nielegalnych i nieetycznych działań).

Przemiany systemowe w naszym kraju, demokratyzacja życia społecznego, dążenia do niwelowania opóźnień w rozwoju lokalnym i regionalnym w stosunku do zachodnich wspólnot samorządowych – to tylko niektóre wyzwania, które czekają na realizację. Tak wielki zakres wyzwań wymaga od kadr samorządowych nie tylko dużego profesjonalizmu w działaniu, ale i etyki zawodowej.

Dla większości kadr samorządowych pojęcie „etyka zawodowa” jest obce i mało komunikatywne. Wynika to z faktu przywiązywania małego znaczenia przez „elity władzy” do działalności informacyjnej i szkoleniowej wśród pracowników administracji samorządowej. Systematyczne warsztaty tematyczne m.in. z tego zakresu są w pełni uzasadnione. Nakłady na ten cel zaowocują znaczącym spadkiem zjawisk dysfunkcyjnych w działalności jednostek samorządu terytorialnego.

Ze względu na dotychczasowe marginalne zainteresowanie problematyką *etyki zawodowej w jednostkach samorządu terytorialnego*, zasadne jest podjęcie na szeroką skalę badań empirycznych w tym zakresie. Pełne rozpoznanie *rzeczywistego stanu etyki zawodowej* ukaże władzom samorządowym skalę problemu, wyczuli pracowników na istotne elementy zachowań w bliższym otoczeniu oraz przyczyni się do efektywniejszego funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, tak bardzo oczekiwanego przez wspólnoty lokalne.

## **Podsumowanie**

Jednostki samorządu terytorialnego poprzez swój zakres zadań i obowiązków przyznanych z mocy prawa stają się posiadaczami niekwestionowanych cech dobra publicznego, które następnie powinny zostać przełożone w praktyce na wysoką efektywność w działaniu jako dostawcy dóbr i usług publicznych.

Rzeczywistość weryfikuje te założenia – wnioski są mniej optymistyczne. Realizacja nowych wyzwań makroekonomicznych, konieczność ograniczania wydatków budżetowych, wysokie koszty transformacji systemowej itp. sprawiają, iż dominująca staje się orientacja na ekonomiczne aspekty samorządu terytorialnego (utrzymywanie dotacji i subwencji, a nie pełna decentralizacja finansów publicznych), przy marginalnym traktowaniu jakże ważnych problemów społecznych i kulturowych. Fakty oddawania niektórych obowiązków sektorowi prywatnemu przez samorząd terytorialny oraz fakty podwyższania opłat na dobra i usługi dostarczane przez ten samorząd sprawiają, że członkowie wspólnot lokalnych przestają utożsamiać się z tym samorządem (jego organami), a stają się zwykłymi klientami. Można zatem sformułować pytanie: czy przy tych uwarunkowaniach nowe zarządzanie publiczne może stać się narzędziem kreującym korzystne przeobrażenia w sektorze samorządowym?

Odpowiedź powinna być potwierdzająca. Dzięki dużemu zaangażowaniu samorządu terytorialnego na wszystkich szczeblach jego struktur nastąpił dynamiczny rozwój naszego kraju w wymiarze lokalnym i regionalnym. Upodmiotowienie samorządu terytorialnego miało swoje uzasadnienie. W procesie odrabiania opóźnień w rozwoju naszego kraju w stosunku do rozwiniętej Europy istotny wpływ miała pomoc finansowa Unii Europejskiej.

Z założeń budżetu Unii Europejskiej na lata 2014–2020 wynika, iż polskie samorządy mogą liczyć na dostępność do około 80 mld euro unijnych funduszy z polityki spójności. Szansa na kontynuowanie dynamicznego rozwoju lokalnego i regionalnego jest duża, potrzebne jednak są zmiany w scenariuszach dotychczasowego działania samorządu terytorialnego. Chodzi głównie o eliminowanie niekorzystnych zjawisk w sposobach działania, które będą prowadzić do wzrostu efektywności w gospodarce finansami publicznymi. Orientacja jakościowa w działaniu samorządu terytorialnego powinna dominować w obliczu nowej perspektywy europejskiej.

Promowanie idei racjonalnego, efektywnego gospodarowania w sferze finansów samorządowych napotyka wiele ograniczeń. Należy do nich w szczególności obiektywna niemożność wyposażenia wszystkich jednostek samorządu terytorialnego – niezależnie od liczby szczebli w pionowej strukturze samorządu oraz od stopnia rozproszenia lub koncentracji terytorialnego podziału kraju – we własne źródła dochodów, wystarczające do pokrycia kosztów realizacji zadań samorządowych. Wynika to – jak wiadomo – z dysproporcji między wybitnie nierównomiernym rozkładem terytorialnym źródeł dochodów, związanych

ze stanem gospodarki na poszczególnych terenach, a względnie równomiernym rozkładem wydatków, związanych w znacznej mierze z funkcjami społecznymi samorządu, realizującego tzw. nierentowne zadania publiczne, dotyczące bytowych i społeczno-kulturalnych potrzeb ludności<sup>30</sup>.

Reasumując, należy stwierdzić, że wielkim współczesnym wyzwaniem jawi się filozofia nowego zarządzania publicznego. Strategiczne znaczenie należy przypisywać edukacji społeczeństwa, bez niej trudno myśleć o zmianie podejścia do funkcjonowania samorządu terytorialnego według postępowych reguł. Trzeba rozwijać demokrację lokalną, zachęcać przedstawicieli wspólnot do udziału w pracach samorządu lokalnego. Ugruntowanie takiej filozofii myślenia wymaga czasu, ten proces będzie długotrwały, wymagający współdziałania społeczeństwa i władz zarówno samorządowych, jak i centralnych. Powyższe problemy i dylematy samorządu terytorialnego powinny znaleźć się także w centrum zainteresowania badaczy finansów publicznych.

## Literatura

- Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Gospodarka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, red. W. Miemiec. UNIMEX, Wrocław 2006.
- Sochacka-Krysiak H., *Niektóre problemy efektywności w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego*, w: *W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych*, red. S. Witeska, M. Wypych, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009.
- Szewczuk A., *Etyka zawodowa pracowników jednostek samorządu terytorialnego i jej wpływ na jakość funkcjonowania wspólnot lokalnych*, w: *15 lat funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych jako organów nadzoru i kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, red. J. Małecki, R. Hauser, Z. Janku, KRRIO, Poznań 2007.

---

<sup>30</sup> H. Sochacka-Krysiak, *Niektóre problemy efektywności w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego*, w: *W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych*, red. S. Witeska, M. Wypych, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009, s. 194.

## **QUALITY ORIENTATION IN THE ACTIVITY OF SELF-GOVERNMENT IN POLAND IN THE LIGHT OF THE NEW EUROPEAN PERSPECTIVE**

### **Summary**

Self-government in Poland is a crucial part of Polish territorial division. It is also very important element of public sector. The European Union structural funds were a significant source of financing self-government activities. A new European perspective of the EU's multiannual budget assumptions for 2014–2020 provides for Poland about 80 billion euros of EU funding under cohesion policy. This is a great opportunity to continue development at local and regional level. There is a high demand for a new approach in self-government entities activity focused on the mitigation of dysfunctions in the sphere of creating and implementing development strategies, in the planning and implementation of budgetary expenditures in provision of public services and attitudes of local government staff, etc., determining the real condition for full and effective utilization of funds earmarked by EU.

*Translated by Adam Szewczuk*