

Magdalena Ziolo

Modelowe odwzorowanie strategicznych zachowań gmin w zmiennych warunkach otoczenia

Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu 18, 243-254

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MAGDALENA ZIOŁO

Uniwersytet Szczeciński

MODELOWE ODWZOROWANIE STRATEGICZNYCH ZACHOWAŃ GMIN W ZMIENNYCH WARUNKACH OTOCZENIA

Wprowadzenie

Dynamicznie zmieniające się burzliwe otoczenie kształtujące współczesne ramy funkcjonowania uczestników rynku kreuje zróżnicowane rodzaje ryzyka, wobec którego podmioty te przyjmują niejednorodne postawy i strategie działania¹. Szczególną kategorią jednostek gospodarki narodowej są podmioty sektora publicznego, których misja i mechanizm funkcjonowania wyróżnia je na tle sektora prywatnego².

W dobie procesów decentralizacji samorząd terytorialny jest integralną częścią sektora publicznego, a gminy tworzące jego podstawowy szczebel realizują zadania i świadczą usługi niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania wspólnot lokalnych. Aktywności gmin towarzyszą określone rodzaje ryzyka³,

¹ B. Guziejewska, *Szoki dochodowe w finansach samorządu terytorialnego – przykład samorządu województwa łódzkiego*, w: *Gospodarka finansowa jednostki samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2010, s. 86.

² *Sektor publiczny a sektor prywatny w państwie wzajemne relacje organizacyjne i finansowe*, w: *Finansowe aspekty rozwoju polskiej gospodarki*, red. B. Filipiak, J. Węclawski, Difin, Warszawa 2007, s. 112–113.

³ M. Poniatowicz, *Specyfika zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym ze szczególnym uwzględnieniem jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Podmioty sektora finansów publicznych wobec ryzyka i niepewności*, red. B. Filipiak, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu nr 26, Poznań 2010, s. 130.

które, w zależności od rodzaju oraz specyfiki gminy, determinują rynkowy model jej zachowań. Celem artykułu jest identyfikacja i parametryzacja modeli zachowań gmin w zmiennych warunkach otoczenia.

1. Współczesne trendy i czynniki kształtujące otoczenie gmin

Otoczenie, w którym funkcjonują gminy, zmienia się systematycznie i ewoluuje od momentu reaktywacji szczebla samorządu gminnego. Dokonujące się zmiany zachodzą zarówno w otoczeniu wewnętrznym, jak i zewnętrznym jednostek terytorialnych, a ich intensywność wymaga od nich właściwych reakcji i podejmowania działań prewencyjnych pozwalających zminimalizować ryzyko negatywnego oddziaływania⁴.

Współczesne otoczenie gmin ma charakter niestabilny i nieprzewidywalny. Przyczyną takiego stanu rzeczy są przede wszystkim procesy, takie jak globalizacja, integracja, decentralizacja oraz konsolidacja, dokonujące się w ramach struktur gospodarczych poszczególnych państw na świecie. Zjawiska towarzyszące oraz pochodne wskazanych procesów determinują utrwalanie i rozwój powiązań oraz zależności o charakterze ponadpaństwowym, jakie powstają pomiędzy poszczególnymi uczestnikami globalnego rynku.

W warunkach otwartej gospodarki globalnej stopień złożoności powiązań systemów gospodarczych, politycznych czy prawnych pozostaje bardzo wysoki. Ma to określone konsekwencje dla autonomii oraz swobody działania w ramach gospodarek poszczególnych krajów współpracujących i funkcjonujących w określonych strukturach polityczno-gospodarczych. Dotyczy to w szczególności państw członkowskich, stowarzyszonych w ramach zróżnicowanych ugrupowań i organizacji, których szczególną formą jest Wspólnota Europejska.

Wskazane procesy mają swoje odzwierciedlenie w zmianach, jakie dokonują się na płaszczyźnie jednostek samorządu terytorialnego. Europejski wymiar regulacji dotyczący koncepcji organizacji i funkcjonowania jednostek szczebla samorządowego przedstawiony został w zapisach Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego⁵ oraz Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego. Sa-

⁴ M. Tomaszewski, *Budżet zadaniowy jako instrument formalizacji procesu zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym*, w: *Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych*, t. 2, red. J. Sokołowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 344.

⁵ T. Famulska, *Podatkowe zasilanie budżetów lokalnych w krajach Unii Europejskiej*, w: *Finanse lokalne. Wybrane zagadnienia*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2009, s. 29–30.

morząd gminy w swojej działalności korzysta także z szerokiego dorobku prawno-organizacyjnego Unii Europejskiej. Dotyczy to zarówno regulacji obligatoryjnych, odzwierciedlonych w przepisach prawa krajowego dostosowanych do wymogów stawianych w danej sferze regulacji przez Unię Europejską (między innymi ustawa Prawo zamówień publicznych, ustawa o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej), jak i dobrych praktyk, które mają charakter fakultatywny i stanowią źródło wiedzy na temat właściwego działania i postępowania w określonych dziedzinach oraz sytuacjach (między innymi koncepcja partnerstwa publiczno-prywatnego⁶).

Ważnym czynnikiem kształtującym działania współczesnych gmin jest czynnik ekonomiczny, którego wpływ przejawia się w poszukiwaniu sposobów zwiększania efektywności funkcjonowania jednostek publicznych. W celu poprawy parametrów gospodarki finansowej gminy coraz częściej decydują się na wdrożenie instrumentów zarządczych. Dotyczy to przede wszystkim metod budżetowania⁷ (dominuje budżetowanie zadaniowe), koncepcji planowania wieloletniego oraz sposobów zwiększania efektywności wydatkowania środków publicznych poprzez monitorowanie i ewaluację. Instrumenty wykorzystywane w przypadku obu kategorii ukierunkowane są na weryfikację zasadności i rezultaty wydatkowania środków publicznych stosujących je jednostek. Rozwój rynku finansowego sprzyja także zwiększaniu możliwości i różnorodności rozwiązań dotyczących zewnętrznych źródeł finansowania gmin, co zwiększa elastyczność ich działania, ale może prowadzić również do nadużyć. Odpowiedzią na rosnące zagrożenie ze strony kreatywnej księgowości mogą być rozwijające się rozwiązania w zakresie nadzoru finansowego, kontroli zarządczej oraz audytu w jednostkach sektora publicznego⁸.

Zmianom podlega również model funkcjonowania urzędów gmin oraz pracy osób w nich zatrudnionych. Znajdują tutaj zastosowanie instrumenty polityki jakości (księga jakości, normy, certyfikaty, uchwały).

⁶ A. Kopańska, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako sposób realizacji zadań publicznych. Czynniki rozwoju w Polsce*, w: *Finansowanie gminnego samorządu terytorialnego*, red. D.A. Hałaburda, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2008, s. 25–34.

⁷ G. Kozuń-Cieślak, *Budżetowanie w jednostkach samorządu terytorialnego – reorientacja z administrowania na zarządzanie*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 9, s. 5–17.

⁸ M. Jastrzębska, *Zarządzanie ryzykiem w działalności jednostek samorządu terytorialnego i jego związek z kontrolą zarządczą i audytem wewnętrznym*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 7–8, s. 5–17.

Czynnikiem inicjującym procesy zmian jest także konkurencja (głównie jeśli chodzi o kapitał finansowy) rozwijająca się pomiędzy gminami, stymulowana oddziaływaniem czynnika społecznego (rosnące oczekiwania społeczności lokalnych determinują konieczność zwiększania jakości usług komunalnych).

Oddziaływanie każdego z wymienionych czynników kreuje określone ryzyko, które gminy powinny potrafić zidentyfikować oraz przeciwdziałać mu stosując właściwe rozwiązania.

2. Modele funkcjonowania gmin w warunkach zmieniającego się otoczenia

W zależności od nastawienia władz lokalnych wobec ryzyka opracowywane są strategie działania uwzględniające założenia zróżnicowanych modeli zachowań rynkowych. W literaturze przedmiotu, w zależności od charakteru i rodzaju strategicznych działań gmin, wyróżnia się trzy modele ich zachowań: model zachowawczy, model poszukiwania szans w otoczeniu oraz model kreowania rozwoju⁹. Odwzorowanie założeń poszczególnych modeli i odniesienie ich do warunków funkcjonowania polskich gmin dowodzi, że działania podejmowane przez wiele z nich zaklasyfikować można do modelu zachowawczego (rys. 1).

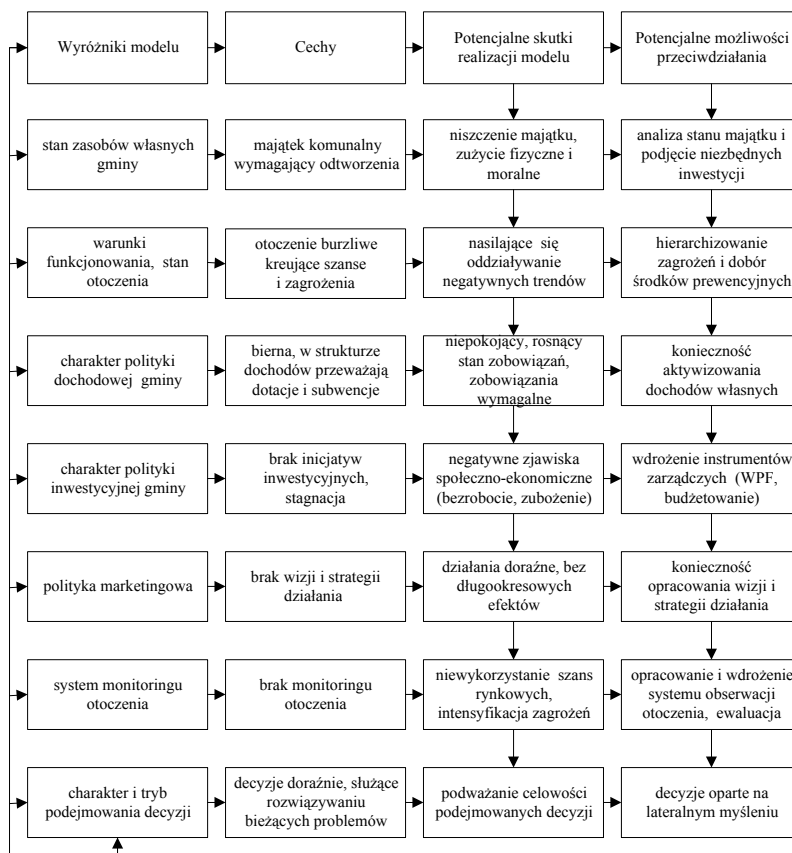
Model zachowawczy obejmuje działania prewencyjne zapewniające zachowanie jednakowych warunków funkcjonowania jednostce w długim czasie. Gminy realizujące ten model działania charakteryzuje stabilna sytuacja finansowa z tendencją do wzrostu zobowiązań, brak jasno określonej strategii rozwoju, kontynuowanie podjętych wcześniej zadań i powielanie wzorców zachowań w sytuacjach ryzykownych (brak procesu doskonalenia metod i działań). Zachowanie gmin scharakteryzowane w ramach modelu zachowawczego nie zapewnia tym jednostkom możliwości długookresowego rozwoju.

W modelu zachowawczym w strukturze wydatków gminy dominują krótkoterminowe wydatki bieżące, które ze względu na ograniczoność środków budżetowych oraz zdeterminowany prawnie charakter (wydatki sztywne stanowią przeważającą grupę wydatków bieżących) „wypierają” wydatki inwestycyjne¹⁰. Struktura finansowania wydatków gmin w tym modelu bazuje na środ-

⁹ B. Filipiak-Dylewska, A. Szewczuk, *Zarządzanie strategiczne. Narzędzia, scenariusze, procesy*, Wyd. Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2000, s. 130.

¹⁰ M. Ziolo, *Wpływ spowolnienia gospodarczego na gospodarke finansową gmin w Polsce – próba oceny*, w: *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, red. T. Juja, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu nr 141, Poznań 2010, s. 284–285.

kach transferowych w postaci dotacji i subwencji ogólnej. Gminy realizujące ten model działania to przede wszystkim gminy wiejskie, które posiadają ograniczone możliwości kreowania dochodów własnych. Gminy wiejskie mają typowo rolniczy profil działania oraz ograniczony potencjał endogeniczny, wobec czego pozyskiwanie dochodów własnych z tytułu udziałów w podatkach dochodowych (PIT i CIT) oraz wpływów z podatków i opłat lokalnych pozostaje utrudnione. Gminy wiejskie zasadniczo cechuje odpływ z ich obszaru wykwalifikowanej ludności aktywnej zawodowo oraz przedsiębiorców, którzy, poszukując możliwości rozwoju i lepszego standardu funkcjonowania, przenoszą się do dużych gmin, zazwyczaj miejskich z lepszą ofertą usług.



Rys. 1. Model zachowawczy

Źródło: opracowanie własne.

Brak strategii, wizji, misji oraz celów działania jednostek stosujących model zachowawczy nie wymaga od nich wdrażania i utrzymywania systemu obserwacji otoczenia. Władze gminy realizujące model zachowawczy podejmują decyzje w trybie doraźnym nie poprzedzonym wnikliwymi analizami przyszłych trendów. Podejmowanie decyzji podyktowanych potrzebą chwili (rozwiązywanie problemów w momencie ich powstania) skutkuje krótkotrwałym charakterem ich oddziaływania. Decyzje podejmowane *ad hoc* nie dają możliwości wyeliminowania potencjalnych zagrożeń czy usunięcia przyczyn istniejących problemów. Ich oddziaływanie koncentruje się tylko na pozornym rozwiązywaniu problemów poprzez niwelowanie ich negatywnych skutków, nie zapewnia jednak trwałego, kompleksowego rozwiązania strategicznego danego problemu.

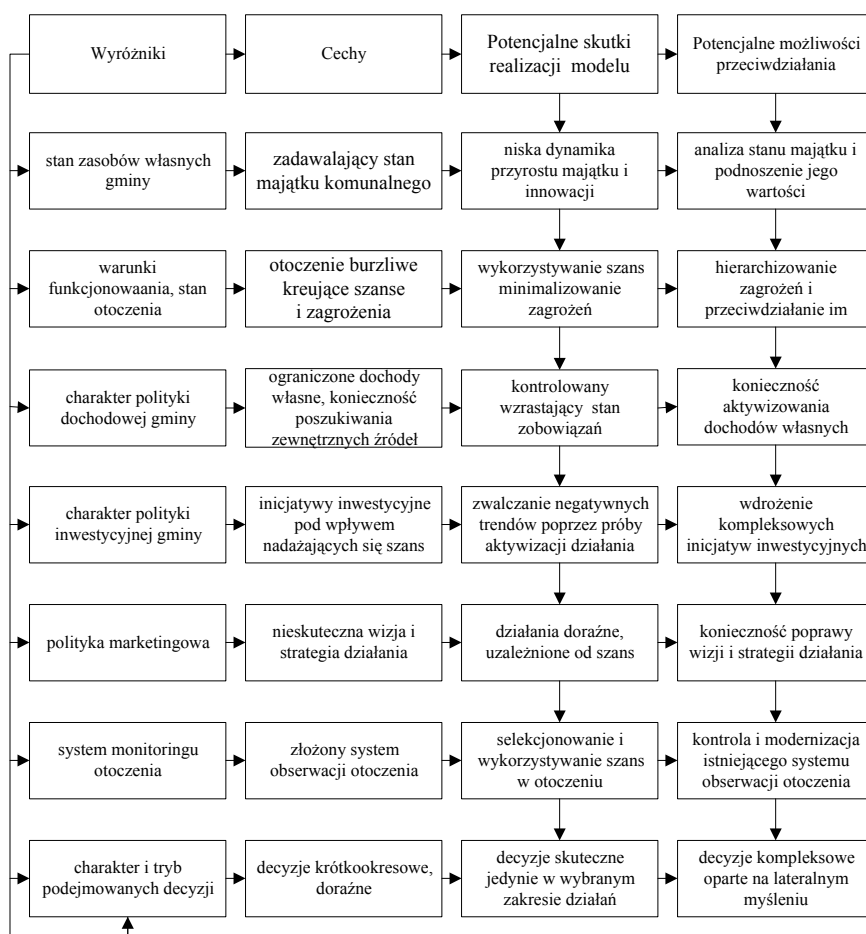
Model poszukiwania szans w otoczeniu bazuje na wysoko rozwiniętym systemie monitoringu otoczenia, właściwym diagnozowaniu trendów zachodzących w nim zmian oraz prognozowaniu przyszłych zjawisk. Gminy najczęściej wykorzystują zróżnicowane narzędzia wspierające wskazane działania. Do tych instrumentów należą między innymi zrównoważona karta wyników, model logiczny i benchmarking wyników¹¹. Główne wyróżniki typowe dla modelu poszukiwania szans w otoczeniu przedstawiono na rysunku 2.

Model poszukiwania szans w otoczeniu wymaga od zarządzających znajomości technik analizy i przetwarzania informacji oraz wysokich nakładów zapewniających możliwość sprawnego weryfikowania i analizowania danych napływających z otoczenia. Poprawna i sprawna weryfikacja oraz umiejętność zredagowania prawidłowej diagnozy oraz trafnego określenia przyszłych trendów i kierunków zmian pozwala jednostkom terytorialnym utrzymać osiągnięty poziom rozwoju i stwarza możliwość doskonalenia podejmowanych działań prorozwojowych. Zapewnia także stabilne funkcjonowanie jednostki terytorialnej w średnim i długim okresie. Gminy realizujące model poszukiwania szans w otoczeniu cechuje:

- stabilna sytuacja finansowa z tendencją do jej pogarszania przy niesprzyjających warunkach otoczenia (dominacja zagrożeń nad szansami),

¹¹ Szerzej zob. A. Podgórnjak-Krzykacz, M. Wojciechowski, *Monitorowanie sprawności administracji samorządowej – przegląd instrumentów pomiaru osiągnięć*, w: *Rozwój lokalny i regionalny. Znaczenie wsparcia udzielanego przez jednostki samorządu terytorialnego*, red. B. Filipiak, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu nr 31, Poznań 2010, s. 76.

- polityka inwestycyjna ograniczona do realizacji zadań wybranych, najczęściej kontynuowanych,
- brak właściwej strategii i wizji działania (odczuwalna jest potrzeba ich zmiany),
- działanie ukierunkowane na identyfikację i wykorzystywanie szans w otoczeniu,
- wdrożony system monitoringu otoczenia.



Rys. 2. Model poszukiwania szans w otoczeniu

Źródło: opracowanie własne.

Wdrożenie tego modelu wymaga znacznego zaangażowania zasobów będących w dyspozycji gminy w procesie pozyskiwania informacji. Warunkiem sukcesu jest również systematyka działania w sferze monitorowania, gromadzenia i przetwarzania informacji¹². Podstawą identyfikacji szans w otoczeniu jest sprawnie działający system jego obserwacji oraz umiejętność właściwego wykorzystania narzędzi predykcji.

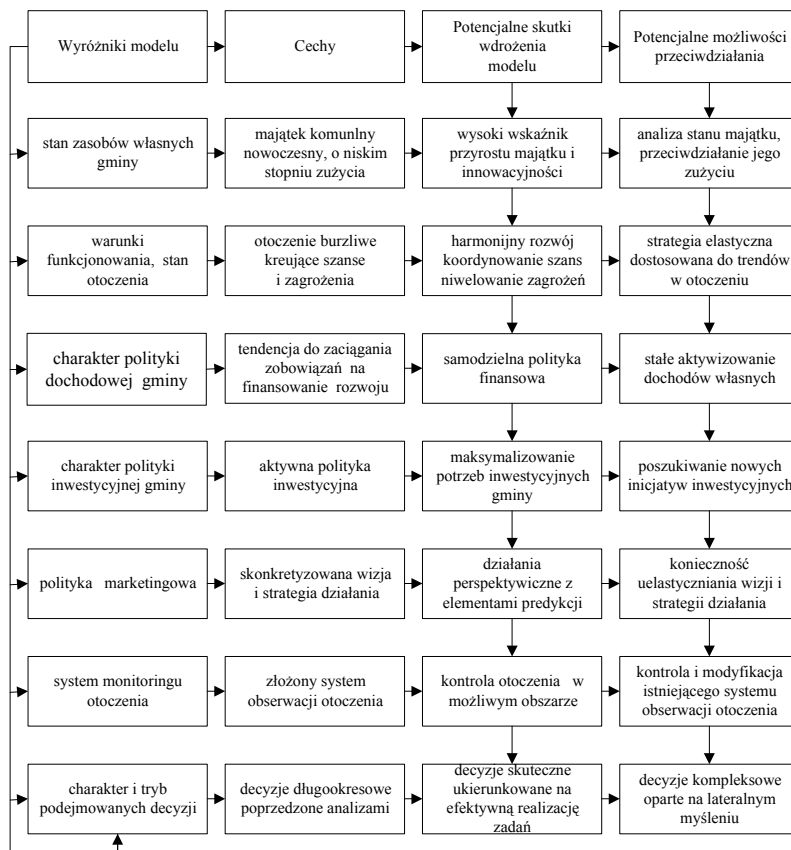
Trzeci z modeli zachowań – model kreowania rozwoju – jest najbardziej pożądanym modelem funkcjonowania gminy. Zakłada on dynamiczny rozwój jednostki w długim okresie (rys. 3). Jego wdrożenie w praktyce wymaga właściwego określenia wizji i misji rozwoju¹³ oraz ich realizacji z wykorzystaniem wszystkich możliwych instrumentów ekonomicznych. Model ten docelowo doprowadzić ma do podniesienia stopnia konkurencyjności jednostki i zwiększenia jej potencjału rozwojowego¹⁴. Wyróżnikami modelu kreowania rozwoju są:

- dobra kondycja finansowa gminy,
- jasno określona strategia działania oraz towarzyszące jej polityka i programy działania,
- rozwinięty system monitoringu otoczenia i ewaluacja,
- dynamiczny charakter polityki inwestycyjnej,
- wysoki stopień zaangażowania władz lokalnych w realizację przyjętych zamierzeń,
- znaczne możliwości kreowania dochodów własnych (wysoki stopień ich różnorodności) poprzez wykorzystanie instrumentów polityki dochodowej.

¹² A. Mempel-Śnieżyk, *Zarządzanie w aspekcie rozwoju lokalnego*, w: *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, red. B. Filipiak, A. Szewczuk, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 489, Ekonomiczne Problemy Usług nr 14, Szczecin 2008, s. 250.

¹³ A. Sztando, *Wzorzec procedury budowy strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego*, w: *Rozwój lokalny i regionalny...*, s. 104.

¹⁴ D. Niegowska, *Samorząd terytorialny a rozwój gospodarki lokalnej*, w: *Gospodarka lokalna w warunkach samorządności*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu nr 205, Poznań 1992, s. 87.



Rys. 3. Model kreowania rozwoju

Źródło: opracowanie własne.

Gminy realizujące strategie zakładające dynamiczny rozwój w długim okresie cechuje wysoka dynamika działań inwestycyjnych. Realizowanie długoletnich programów inwestycyjnych łączy się z koniecznością ponoszenia związanych z nimi wydatków. Gminy rozwijające się i kreujące rozwój lokalny charakteryzuje wysoki udział przychodów (o zróżnicowanym charakterze) w strukturze finansowania zadań inwestycyjnych.

Model kreowania rozwoju w związku z systematycznie wydatkowanymi w ramach polityki inwestycyjnej środkami finansowymi wymaga racjonalizacji dotychczas ponoszonych wydatków. Konieczne jest dokonywanie analiz z zakresu efektywności podstawowej działalności gminy i szukanie możliwości

zwiększania skuteczności wydatkowanych środków. W ramach realizacji modelu kreowania rozwoju dochodzić może do nawiązywania współpracy pomiędzy sąsiadującymi gminami celem dywersyfikacji ryzyka wynikającego z realizowanych inwestycji oraz partycypacji w ponoszeniu wydatków inwestycyjnych¹⁵. W modelu tym gminy często wykorzystują formułę partnerstwa publiczno-prywatnego w celu zwiększenia efektywności podejmowanych inwestycji i alokacji związanego z nimi ryzyka.

3. Modele strategicznych zachowań gmin a nastawienie decydentów wobec ryzyka

Wybór i realizacja działań podjętych w ramach przedstawionych modeli zachowań gminy uzależniony jest od postawy zarządzających i decydentów lokalnych wobec ryzyka. Najczęściej spotykane nastawienie wobec ryzyka da się usystematyzować w trzech kategoriach, określanych jako stochastyczna dominacja pierwszego, drugiego i trzeciego stopnia¹⁶.

Stochastyczna dominacja pierwszego stopnia

Zakłada racjonalne rozpoznanie i ocenę ryzyka przez decydenta dokonującego wyboru wariantu decyzyjnego poprzez oszacowanie prawdopodobieństwa jego zaistnienia i oddziaływania na realizację założonego celu. W przypadku wariantów decyzji o analogicznym poziomie prawdopodobieństwa zajścia danego zdarzenia decydent dokonuje wyboru cechującego się wyższym stopniem oddziaływania na realizację danego zamierzenia (aktywna postawa wobec ryzyka charakterystyczna dla decydentów w modelu kreowania rozwoju).

Stochastyczna dominacja drugiego stopnia

Wariant ten cechuje niechęć decydentów do podejmowania ryzyka z jednoczesnym jego unikaniem. Opisana postawa decydentów stroniących od ryzyka prowadzi do regresu w działalności gospodarczej, której zawsze towarzyszy ryzyko. Brak jakichkolwiek działań skoncentrowanych w ramach zarządzania ryzykiem prowadzi do utraty konkurencyjności i w rezultacie zdolności funkcjonowania w warunkach wolnego rynku (unikanie ryzyka, postawa cechująca zachowania decydentów w modelu zachowawczym).

¹⁵ K. Fabiańska, J. Rokita, *Przedsiębiorczość, ryzyko, struktury*, Warszawa 1991, s. 49.

¹⁶ T. Witkowski, *Decyzje w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, WNT, Warszawa 2000, s. 378.

Stochastyczna dominacja trzeciego stopnia

Wzrastająca skłonność do podejmowania ryzyka w działalności gospodarczej widoczna jest w postawach decydentów jedynie przy ekwiwalentnym poziomie osiąganych wyników ekonomicznych. Wysokiemu poziomowi ryzyka towarzyszyć musi wysoka stopa zwrotu z realizowanych zamierzeń inwestycyjnych (akceptowanie ryzyka, właściwe dla decydentów reprezentujących model poszukiwania szans w otoczeniu).

Konkurencyjność gmin jest częściowo zależna od nastawienia władz gminnych do ponoszenia ryzyka. Kalkulacja ryzyka w działalności gminy jest szczególnie istotnym elementem z uwagi na fakt, że są to podmioty sektora samorządowego finansowane ze środków publicznych.

Podsumowanie

Zachowania strategiczne gmin funkcjonujących w zmiennych warunkach otoczenia pozostają zróżnicowane w zależności od rodzaju i specyfiki działania danej jednostki terytorialnej. W zależności od typu gminy (wiejska, miejsko-wiejska, miejska, miasto na prawach powiatu) oraz zewnętrznych uwarunkowań jej działania możliwe jest zaistnienie trzech modeli strategicznych zachowań gminy: modelu zachowawczego, modelu poszukiwania szans w otoczeniu oraz modelu kreowania rozwoju.

Model zachowawczy zapewnia jedynie krótkotrwałe przetrwanie w zmieniającym się otoczeniu. Model ten cechuje się bierną postawą władz lokalnych wobec ryzyka, zawiera rozwiązania doraźne, krótkookresowe. Antagonistyczne modele (model poszukiwania szans w otoczeniu oraz model kreowania rozwoju) różnią się założeniami i efektami realizacji podejmowanych działań. Ukierunkowane są na realizację zadań długookresowych, uwzględniających umiarkowany i podwyższony poziom ryzyka towarzyszącego jednostce na każdym etapie jej funkcjonowania. W zróżnicowanym stopniu zapewniają gminie zwiększenie potencjału rozwojowego i szanse na zwiększenie pozycji konkurencyjnej.

Każdy z wymienionych modeli stanowi kolejny etap w kreowaniu procesów rozwojowych na poziomie lokalnym. Modele te mają charakter sekwencyjny i następują po sobie w zależności od potencjału jednostki terytorialnej i warunków otoczenia, w którym funkcjonuje.

**MODELS MAPPING STRATEGIC BEHAVIOR OF MUNICIPALITIES
IN THE CHANGEABLE SURROUNDING**

Summary

The article attempts to model the behavior of municipalities in the changeable surrounding. The basis for differentiation of the strategic behavior of the municipalities were endogenous and exogenous factors affecting the decisions of self – government entities, influencing on the nature of risk of their policy of revenue and expenditure, and thus affected on the final results and their development. Depending on the level of municipal development, local capacity and the level of activity three models of strategic behavior were distinguished. Having taken into account upon mentioned criteria the models have been arranged as: a conservative model, model of exploration of opportunities in the surrounding and model of creating of development.

Translated by Magdalena Ziolo