

Bogdan Nogalski
Andrzej J. Kozłowski
Iwona Z. Czaplicka-Kozłowska

TEORIA DOBRA WSPÓLNEGO A ZARZĄDZANIE PUBLICZNE W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM

WPROWADZENIE

Człowiek żyje w otoczeniu materialnym i niematerialnym, które wykorzystuje dla zaspokojenia swoich indywidualnych i zbiorowych potrzeb. Wykorzystując te dobra, jest ich właścicielem lub dysponentem. Panuje przekonanie, z którym należy się zgodzić, że nasz stosunek do tych dóbr, przede wszystkim ich wykorzystanie, zależy od tego, czy jesteśmy ich właścicielem bezpośrednim czy tylko pośrednim lub ich dysponentem. Wykorzystanie dóbr wspólnych z obszaru dobra wspólnego zależy też od poziomu rozwoju cywilizacyjnego i obszaru kulturowego. Niewątpliwie poszanowanie własności jest obserwowane częściej na obszarach kulturowych o od dawna ugruntowanej w tradycji własności prywatnej, a nie popegeerowskiej. Najnowsze dzieje Polski ukazują w stopniu szczególnie jaskrawym różnicę w wykorzystaniu dóbr w zależności od stosunku człowieka do własności. W okresie II Rzeczypospolitej dominował rozwój prywatnej przedsiębiorczości – po długim okresie zaborów bardzo dynamicznie postępował proces rozwoju opierając się na prywatnych środkach produkcji, np. fabryki zgromadzone wokół Centralnego Okręgu Przemysłowego czy reformy rolne, wynikiem których było powstanie setek tysięcy gospodarstw chłopskich. Czas II wojny światowej, a następnie radzieckiego zniewolenia zniszczył dotychczas ukształtowane podejście do własności czy bezpieczeństwa. Wraz z wdrażaniem fałszywej ideologii własności wspólnej i powszechnym procesem nacjonalizacji majątku prywatnego w okresie powojennym, można było zauważyć tęsknotę wielu środowisk do posiadania i opór przed upaństwowieniem wszystkiego. Jak wskazują licznie prowadzone

badania, stosunek do własności zrodził nową świadomość, w obrębie której, z jednej strony można było zaobserwować brak poszanowania dla własności wspólnej czy też cudzej, ale i też zazdrość czy wręcz nienawiść do posiadaczy prywatnego majątku. W procesie odchodzenia od systemu powszechnego zniewolenia obserwuje się niejednokrotnie postawy ucieczki przed wspólnym działaniem na rzecz pomnażania składników dobra wspólnego. Powstanie samorządów terytorialnych, szczególnie gminnych, odbudowało nadzieję na stworzenie nowej kultury zarządzania wszystkimi zasobami w najbliższym otoczeniu człowieka. Jednak obserwowane przemiany w wymiarze municypalnym często odbiegają od propozycji formułowanych w nauce i będących wynikiem wieloletnich doświadczeń i badań.

Efektywne wykorzystanie zasobów sektora publicznego i w tym zarządzania majątkiem wspólnym, z uwagi na wielofunkcyjność samorządowych związków publiczno-prawnych, wymaga podjęcia reform mających wymiar interdyscyplinarny, mieszczący się w kilku podstawowych obszarach wiedzy. Samorząd gminny, będąc związkiem publiczno-prawnym, jest przede wszystkim organizacją obywatelską, powołaną do realizacji potrzeb w najbliższym otoczeniu człowieka. Dlatego musi być przedmiotem zainteresowania między innymi nauk prawnych i administracji, ekonomii, w tym finansów i zarządzania, czy psychologii i socjologii. Szczególne istotne jest diagnozowanie procesów zachodzących w samorządzie gminnym w obszarze zarządzania publicznego w odniesieniu do wszystkich zasobów gminy, materialnych i niematerialnych, szczególnie zasobów ludzkich i finansowych. Jak wskazują na to badania prowadzone przez autorów, zarządzanie dobrem wspólnym w wymiarze municypalnym wymaga zbudowania nowych relacji między rządzącymi i rządzonymi i też między członkami samorządu gminnego. W niniejszym artykule została podjęta próba oceny możliwości wykorzystania w zarządzaniu zasobami gminy nowego zarządzania publicznego opartego na transparentnej polityce lokalnej oraz wskazanie działań, których wdrożenie pozwoli lepiej wykorzystać zasoby pozostające w dyspozycji lokalnej społeczności.

1. NOWE ZARZĄDZANIE PUBLICZNE W WYMIARZE MUNICYPALNYM

W organizacjach sektora publicznego, w tym w gminach nastawionych na wdrożenie nowych, nowoczesnych metod zarządzania publicznego, wykorzystuje się bardzo złożony mechanizm mający usprawnić oraz wszczepić wzorce i modele często zaczerpnięte z sektora prywatnego. Przenosi się też i przekształca w ramach benchmarkingu doświadczenia innych organizacji, aby zapro-

jektowana i wdrożona zmiana usprawniła procesy zarządzania w organizacji¹. O nowym zarządzaniu publicznym można mówić też, gdy organizacje sektora publicznego przekazują część swoich zadań do realizacji innym podmiotom. W nauce określa się to mianem outsourcingu, czyli wydzieleniem ze struktury organizacji realizowanych części zadań i przekazanie ich innym podmiotom². Jest to zatem wydzielenie ze struktury organizacyjnej realizowanych przez organizację funkcji i przekazanie ich do realizacji innym podmiotom gospodarczym³, co w ustawie o finansach publicznych zostało określone jako możliwość zlecenia, a w ustawie o gospodarce komunalnej jako możliwość powierzenia przez dysponentów środków budżetowych (jednostki samorządu terytorialnego) umożliwiającą wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej w drodze umowy na zasadach ogólnych – z uwzględnieniem przepisów ustawy o finansach publicznych⁴. Kwestię tę rozstrzygają też ustawy samorządowe, wskazując na możliwość realizacji zadań samorządu gminnego (powiatowego i województwa) przez inne podmioty, w tym w szczególności przez organizacje pożytku publicznego i wolontariat⁵, co jest szczególnie istotne w kształtowaniu nowej kultury społecznego udziału w zarządzaniu w najbliższym otoczeniu. W nowym zarządzaniu publicznym w samorządzie terytorialnym trzeba podkreślić ważność odpowiedzialności, a szczególnie odpowiedzialności samorządu gminnego (całej organizacji, zatem wszystkich osób tworzących ten wymiar municypalny), jako organizacji opierającej swoją działalność na dużym udziale obywateli w realizacji zadań. Odpowiedzialność tę można określić jako moralny czy prawny obowiązek ponoszenia konsekwencji zachowania się własnego lub innych osób. Samorząd terytorialny (a zatem organy samorządowe, ale też mieszkańcy głosując w wyborach i referendum) podej-

¹ J. Bramham, *Benchmarking w zarządzaniu zasobami ludzkimi*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 1999, s. 203 i n.

² M.F. Cook, *Outsourcing*, Oficyna Ekonomiczna AMACOM, Kraków 2006, s. 122.

³ M. Dudzik, *Outsourcing zakupów, czyli koniec funkcji zakupów?* „Czasopismo Gospodarka Materiałowa i Logistyka” 2005, nr 1, s. 2–6.

⁴ Art. 151 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 i 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 146, Nr 96, poz. 620, Nr 123, poz. 835, Nr 152, poz. 1020, Nr 238, poz. 1578, Nr 257, poz. 1726, z 2011 r. Nr 185, poz. 1092, Nr 201, poz. 1183, Nr 234, poz. 1386, Nr 240, poz. 1429, Nr 291, poz. 1707.); także art. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236.)

⁵ Szerzej: A.J. Kozłowski, I.Z. Czaplicka-Kozłowska, *Samorząd terytorialny w systemie zarządzania państwem. Wybrane problemy*, Pracownia Wydawnicza ElSet, Olsztyn 2010, s. 44 i n.

mując nieprawidłowe decyzje, czyni społeczność lokalną odpowiedzialną za ich skutki. Wiąże się to z niespełnieniem potrzeb społeczności, która w wyborach wybiera swoich reprezentantów licząc na poprawę warunków życiowych i rozwój społeczno-gospodarczy terytorium, które zamieszkuje. To organizacja, jaką są mieszkańcy, pokrywa koszty realizowanych niewłaściwie inwestycji czy też odczuwa negatywne skutki wprowadzonego prawa lokalnego, np. poprzez płacenie wyższych podatków oraz opłat. Ponosi też skutki niewłaściwego zarządzania mieniem i finansami samorządu, np. do ich domów nie dociera czysta woda, brakuje kanalizacji ściekowej czy sieci gazowej. To właśnie mieszkańcy odczuwają na sobie straty związane z nieprawidłowym i nieefektywnym zarządzaniem w samorządzie terytorialnym obniżające poziom rozwoju cywilizacyjnego. Ma to bezpośredni wpływ na wartość i funkcjonalność materialnych i niematerialnych składników wspólnych i prywatnych zasobów, jakie znajdują się w gminie.

Polityka lokalna i w jej obrębie zarządzanie w samorządzie gminnym, z uwagi na szczególny rodzaj relacji między organem stanowiącym i organem wykonawczym a mieszkańcami i podmiotami realizującymi zadania w samorządzie, niesie z sobą też działania, które można określić mianem oddziaływania władczego. Zależnie od obszaru kulturowego, rodzaju samorządu, wykształconej przez lata tradycji, można dostrzec tu elementy władzy tradycyjnej (w polskiej tradycji występuje silna pozycja i autorytet wójta, burmistrza i niejednokrotnie sołtysa), władzy biurokratycznej (przyznane uprawnienia wynikające z aktów prawnych szczebla centralnego i samorządów terytorialnych) i władzy charyzmatycznej, wynikającej z osobistych cech osób sprawujących funkcje wójtów czy radnych. W samorządzie gminnym, podobnie jak w państwie i w organizacjach, w których kształtują się relacje oparte na stosunku władczym, można wskazać obszary, w których wykorzystuje się przyznane uprawnienia organom samorządowym do wywierania wpływu na zachowania, wywierania stosunku władczego w stosunku do pracowników samorządowych oraz członków samorządu. Mimo że ustawa o samorządzie gminnym wyraźnie wskazuje, że wśród władz samorządu dominującą pozycję zajmują jego mieszkańcy, którzy swoje zadania publiczne realizują w formie demokracji bezpośredniej (wyborów, referendum, a także konsultacji decyzji z mieszkańcami), bądź w formie demokracji przedstawicielskiej za pośrednictwem organów gminy, to dominujący wpływ na sprawy lokalne ma jednoosobowy organ wykonawczy⁶. Trzeba podkreślić, że znaczenie konsultacji⁷,

⁶ *Ibidem*, s. 81 i n.

⁷ B. Nogalski, J.M. Rybicki, *Dialog społeczny jako forma i instrument podnoszenia sprawności zarządzania publicznego*, [w:] B. Kożuch (red.), *Problemy zarządzania organiza-*

jako formy zasięgnięcia opinii mieszkańców⁸, zatem zwrócenia się o opinię do podstawowego podmiotu władzy publicznej⁹ maleje z uwagi na zcentralizowanie procesów decyzyjnych w organach gminnych. Jest to odejście od modelu, w którym czynności władcze w stosunku do organów gminnych wykonują mieszkańcy. A przecież to właśnie mieszkańcy są jednocześnie podmiotem wywierającym wpływ na organy gminne i podmiotem podporządkowanym, na który oddziałują organy gminne, np. wymuszając płacenie podatków, przestrzeganie prawa lokalnego czy zasad współżycia lokalnego.

Samorząd gminny, wykonując zadania określone prawem państwowym i wynikające z potrzeb formułowanych przez jego członków, wykorzystuje występujące w wymiarze lokalnym zasoby. W polskim modelu sektora publicznego samorządy prowadzą niemal cały system oświaty (szkoły podstawowe, gimnazjalne, ponadgimnazjalne i wyższe zawodowe), odpowiadają również za służbę zdrowia (podstawowa opieka lekarska, lekarze rodzinni, przychodnie i szpitale miejskie, powiatowe i wojewódzkie), opiekę społeczną (gminne ośrodki pomocy społecznej, domy pomocy społecznej), system przeciwdziałania bezrobociu i wiele innych. Jednak zakres samodzielności w realizacji tych zadań, szczególnie samorządów gminnych zajmujących najważniejsze miejsce w polskim modelu samorządowym, jest niewielki. Za koniecznością rozszerzenia uprawnień własnych samorządów na najniższym szczeblu oraz potrzebą przeanalizowania kompetencji i struktury polskiego modelu samorządu terytorialnego przemawia okres funkcjonowania całego systemu samorządu terytorialnego i zdobyte w tym czasie doświadczenia. Samorządy gminne działają już bowiem od prawie 25 lat. Badania dotyczące samorządu gminnego są więc bardzo ważne z uwagi na funkcjonujące na tym szczeblu rozwiązania i wypracowane doświadczenia. Wskazują one na relację między poszerzającym się obszarem zadań samorządu gminnego, wpływem mieszkańców na wykorzystanie wszystkich zasobów lokalnych, kształtowaniem się nowej kultury lokalnej i, w końcu, stosunkiem do własności i dobra wspólnego.

cjami publicznymi, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Instytut Spraw Publicznych, Kraków 2006, s. 153–166.

⁸ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 100.

⁹ P. Chmielnicki, *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006, s. 185.

2. DOBRO WSPÓLNE A ZARZĄDZANIE W SAMORZĄDZIE GMINNYM

Można przyjąć, że samorząd gminny w Polsce, będąc elementem kultury narodowej i w tym też lokalnej tworzącej określone wartości, wraz z jego zasobami i ich wykorzystaniem jest dobrem wspólnym. Jak wskazuje David Bollier¹⁰ dobro wspólne jest systemem społecznym i niewątpliwie takim systemem jest samorządowa gmina. Wraz ze wzrostem świadomości obywatelskiej i kultury politycznej można zaobserwować wiele oddolnych inicjatyw samoorganizacji mieszkańców – między innymi tworzenie stowarzyszeń i innych organizacji pożytku publicznego czy wolontariatu. Działania władz lokalnych, racjonalnie wykorzystujących w samorządach swoje zasoby, charakteryzują się współdziałaniem z mieszkańcami – konsekwencją tego jest wzrost kultury politycznej mieszkańców i wysoka frekwencja w wyborach samorządowych. Odwrotnie jest w gminach i miastach, w których władze lokalne kierują swoją uwagę tylko na osiągnięcie sukcesu wyborczego i instrumentalne traktowanie mieszkańców. Badając wyniki wyborów, następnie frekwencję w dniu wyborów, odnosząc to do zatrudnienia w instytucjach wykonujących zadania samorządu gminnego (przede wszystkim urząd, zakłady komunalne, szkoły, organizacje utrzymujące się z dotacji z budżetu lokalnego) można przyjąć, że niska frekwencja sprzyja gruntowaniu panującego układu władzy. W gminie wiejskiej, liczącej sobie poniżej 10 tys. mieszkańców, w której zatrudnionych jest około 300 pracowników samorządowych (wraz z rodzinami i najbliższymi daje to prawie 1000 głosów w wyborach) można zakładać, że układ władzy będzie stabilny dzięki głosom osób zależnych od organów lokalnych. Z uwagi na obserwowane niskie kwalifikacje wielu urzędników i pracowników samorządowych¹¹ obawa przed zmianami w panującym układzie władzy sprawia utrwalanie w akcie wyborczym friedmanowskiego żelaznego trójkąta¹². Dlatego polityka władz lokalnych ograniczania dostępu do informacji i prowadzenia polityki zniechęcającej do aktywności w wielu gminach, tworzy gwarancję trwania na swoich stanowiskach osób wykonujących najważniejsze funkcje w gminie – szczególnie organu wykonawczego.

Wobec rozszerzających się obszarów patologii w zarządzaniu w wymiarze lokalnym, zasoby (materialne i niematerialne) stanowiące bogactwo lokal-

¹⁰ Por. D. Bollier, *The Commons. Dobro wspólne dla każdego*, Wyd. Spółdzielnia Socjalna FAKTORIA w Zielonce, 2014.

¹¹ W jakim stanie są samorządowe kadry?, <http://www.portalsamorzadowy.pl/praca/w-jakim-stanie-sa-samorzadowe-kadry,44178.html> [dostęp 5.09.2014].

¹² Por. M. Friedman i R. Friedman, *Tyrania status quo*; tł. M. Walasik, Wydawnictwo Panta, Sosnowiec 1997, s. 44–49.

nych społeczności zamiast pomnażać swoją wartość zgodnie z oczekiwaniami mieszkańców i tym samym stanowić spuściznę dla przyszłych pokoleń, niejednokrotnie mogą zostać pomniejszone. Wskazuje na to często nieracjonalne zadłużanie się gmin w instytucjach finansowych¹³, szczególnie w parabankach¹⁴. Mieszkańcy bardzo często występują o informację o sytuacji gminy, często proponują swój udział w realizacji zadań gminy¹⁵, składają propozycję działań w obszarach często zaniedbanych. Przeglądając strony internetowe gmin i zasoby biuletynów informacji publicznej, można zauważyć próbę ograniczenia dostępu do informacji poprzez umieszczanie dokumentów nieczytelnych, o dużej pojemności nie pozwalającej na ich odczytanie w słabych sieciach internetowych czy ich ukrywanie w różnych witrynach. Zachwianiu ulega w związku z tym rozszerzanie platformy wspólnego interesowania się czy zarządzania i wykorzystywania elementów dobra wspólnego. W takiej sytuacji nie jest trudno zawłaszczać poszczególne elementy dobra wspólnego w ramach patologii rynku politycznego w wymiarze municypalnym. Niepokojącym przykładem mogą być działania Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa utworzonej w 1991 roku i przemianowanej w 2003 roku na Agencję Nieruchomości Rolnych, która przejęła zasoby dobra wspólnego w celu prywatyzacji państwowych gospodarstw rolnych.

W samorządach gminnych, szczególnie funkcjonujących na obszarach wiejskich o dominującej przez dziesięciolecia własności prywatnej (one niosą z sobą wiele znamion tradycyjnego układu stosunków międzyludzkich, kształtują więzi i aktywność niespotykaną w obszarze kulturowym aglomeracji miejskich czy terenach popegeerowskich), można dostrzec procesy z jednej strony przenoszenia odpowiedzialności i aktywności w zarządzaniu do organów zarządzania ogólnego, szczególnie organów stanowiących, a nie wykonawczych, i z drugiej strony do organizacji pożytku publicznego będących wyrazem postępującej/odradzającej się aktywności mieszkańców w rozwiązywaniu spraw ich najbliższego otoczenia. Procesy decentralizacji zadań do samorządów gminnych oraz organizacji pożytku publicznego przebiegają nierównomiernie w czasie i przestrzeni i uwarunkowane są wieloma czynnikami natury ekonomicznej i politycz-

¹³ Komornik zajął konto Mazowsza. Regionowi grozi nacjonalizacja? <http://www.portal-samorzadowy.pl/prawo-i-finanse/,58651.html> [dostęp 5.09.2014].

¹⁴ Coraz więcej samorządów zadłuża się w parabankach, <http://www.radiomaryja.pl/informacje/coraz-wiecej-samorzadow-zadluzza-sie-w-parabankach/> [dostęp 5.09.2014].

¹⁵ Por. Ekspertyza wykonana na zlecenie Biura Analiz Sejmowych Sejmu RP, A.J. Kozłowski nt. Budżet w układzie zadaniowym w samorządach gminnych a transparentność zarządzania lokalnymi zasobami finansowymi. Znaczenie w procesie edukacji obywatelskiej o finansach publicznych.

nej. Obserwowane dysproporcje w rozwoju wskazują też na wielość lokalnych czynników determinujących rozwój, wśród których – wobec jednolitego systemu uprawnień – duże znaczenie mają uprawnienia/kompetencje i ich wykorzystanie przez organy uchwałodawcze, stąd wpływ kwalifikacji radnych i osób pełniących funkcje organów wykonawczych na wykorzystanie przyznanych kompetencji¹⁶. Obok decydowania o konkretnych rozstrzygnięciach (np. uchwalanie planu dochodów i wydatków, określanie wysokości stawek podatkowych, decydowanie o inwestycjach i sposobie pozyskania dodatkowych zasobów finansowych) radni konstruuje też sformalizowany system kształtujący proces zarządzania – zatem uchwalają procedury¹⁷ wypracowywania decyzji. Ma to szczególne znaczenie w zarządzaniu lokalnymi zasobami finansowymi zgromadzonymi w budżecie lokalnym i podlegającym wykorzystaniu zgodnie z uchwalonym planem dochodów i wydatków. Ustawodawca w przyjętym prawie określił ogólne i obowiązkowe zasady dysponowania pieniędzmi organom gminnym – pozostawiając radnym możliwość takiego ukształtowania struktury planu dochodów i wydatków oraz procedur, aby w jak największym stopniu gminy wykorzystywały przyznaną im samodzielność w kształtowaniu rozwoju lokalnego. Badania prowadzone przez autorów wskazują, że gminy w różnym stopniu wykorzystują przyznaną samodzielność, bowiem część z nich swoim stylem zarządzania pozostaje w rozwiązaniach ściśle scentralizowanych (dominacja zarządzania według zasad centralizacji i dekoncentracji), a nie zdecentralizowanych, opierających się na transparentności zarządzania – wdrażając między innymi nowoczesne metody polityki lokalnej, w tym polityki finansowej.

Samorządy gminne w polskim modelu ustrojowym są właścicielami majątku, którym zarządzają we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność (zarządzanie), sprawują w imieniu państwa administrację państwową (administrowanie) oraz wykonują władztwo wobec swoich członków (rządzenie – organy gminne obok organów państwa mają uprawnienia między innymi do kształtowania podmiotu i przedmiotu opodatkowania)¹⁸. W obrębie tego

¹⁶ B. Nogalski, A.J. Kozłowski, I.Z. Czaplicka-Kozłowska, *Funkcjonujący i pożądaný układ wykonawczy planu dochodów i wydatków a transparentność zarządzania finansami w samorządzie gminnym*, [w:] J. Ostaszewski, E. Kosycarz (red.), *Rozwój nauki o finansach. Stan obecny i pożądaný kierunki jej ewolucji*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2014, s. 561 i n.

¹⁷ Prawem określony spis chronologicznie określonych działań poprzedzających podjęcie decyzji czy uchwały przez radę gminy.

¹⁸ A.J. Kozłowski, *Kwalifikacje radnych a zarządzanie zasobami gminy. Identyfikacja – Diagnoza – Kierunki zmian*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2012, s. 14.

systemu najistotniejsza jest zależność występująca między obywatelem tworzącym wraz z innymi mieszkańcami określonego terytorium samorząd gminny, będącym zbiorowym właścicielem zasobów gminy, w tym głównie zasobów finansowych, a wpływem mieszkańców na wykorzystanie tych zasobów. Problem ten wiąże się nie tylko z właściwością zarządzania tymi obszarami przez organy gminne, ale też z czynnikami determinującymi wiedzę o zasadach planowania finansowego mieszkańców i osób wchodzących w skład organów gminnych, szczególnie o układzie wykonawczym planu dochodów i wydatków oraz planach wieloletniego rozwoju gmin. Można postawić pytanie, czy władze lokalne zainteresowane są wdrożeniem transparentnych metod zarządzania lokalnymi finansami i jeżeli tak, to jak to robią, a jeżeli nie, to jakie działania podejmują, aby ukryć przed mieszkańcami swoje zamiary? Traktując samorząd gminny jako pewien sposób zorganizowania się obywateli w celu realizacji ich indywidualnych i zbiorowych potrzeb, należy podkreślić problemy związane ze współdziałaniem wszystkich podmiotów tworzących tę organizację, w tym z przepływem informacji determinującym udział wszelkich podmiotów w racjonalnym wykorzystaniu wszystkich zasobów. Kryzys ostatnich lat dowiódł potrzebę usprawnienia procesów zarządzania w sektorze publicznym, racjonalizacji wykorzystania zasobów tego sektora i szczególnie usprawnienia polityki finansowej. Podstawowym warunkiem tego jest zwiększenie udziału obywateli w procedurach demokratycznego państwa, w tym konieczność sprawowania przez społeczeństwo rzeczywistej kontroli wykorzystania przez polityków zasobów przekazanych im do dyspozycji. Możliwość taką tworzy między innymi oparcie się w zarządzaniu lokalnym na transparentnych metodach zapewniających większy udział wszystkich mieszkańców w realizacji zadań gminy.

Analizując rankingi rozwojowe samorządów terytorialnych, w tym między innymi takie czynniki i mierniki rozwoju, jak wielkość dochodów z podatków lokalnych i w ogóle udział dochodów własnych w dochodach ogółem, relacje wydatków bieżących i inwestycyjnych oraz aktywność w pozyskiwaniu środków prorozwojowych z funduszy Unii Europejskiej i krajowych funduszy celowych, można stwierdzić duże dysproporcje między gminami, powiatami i województwami w Polsce. Prowadzone przez autorów badania pokazują, że zapóźnienie w rozwoju jest przede wszystkim wynikiem nieefektywnego zarządzania samorządem, w tym niewłaściwego wykorzystania zasobów lokalnych i głównie zasobów ludzkich i finansowych. Samorządy terytorialne nastawione na rozwój z wykorzystaniem transparentnej polityki, w tym na wdrożenie czytelnych planów dochodów i wydatków, i przede wszystkim na wykorzystanie potencjału intelektualnego, dlatego nastawione na pozyskiwanie i wykorzy-

stanie kwalifikacji pracowników i działaczy samorządowych oraz aktywności mieszkańców, osiągają częściej sukcesy i wygrywają na rodzącym się rynku konkurencji między organizacjami sektora publicznego.

3. BADANIA WŁASNE

Można przyjąć, że każdy akt prawny przyjęty przez radę gminy niesie z sobą skutki finansowe. W przypadku uchwały budżetowej, której integralną częścią jest plan dochodów i wydatków, radni muszą zdecydować o polityce dochodowej i wydatkowej w ciągu całego roku budżetowego. Dlatego muszą przewidzieć skutki, jakie będzie mieć oddziaływanie lokalnych zasobów finansowych na wykorzystanie wszystkich zasobów organizacji – na zarządzanie dobrem wspólnym przede wszystkim. To sprawia, że organ stanowiący – lokalny parlament, swoje decyzje powinien opierać na wiedzy o wpływie pieniądza na rozwój. Aby udział organu stanowiącego w procedurze uchwałodawczej nie został sprowadzony do wymiaru formalnej/automatycznej akceptacji projektów organu wykonawczego, radni powinni znać zasady gospodarki finansowej oraz rozumieć układ wykonawczy planu dochodów i wydatków. Panuje dosyć powszechne przekonanie, że decyzja o starcie w wyborach parlamentarnych czy samorządowych podyktowana jest chęcią uzyskania określonych korzyści materialnych – co potwierdzają artykuły w prasie ukazujące przykłady korupcji, protekcji czy nepotyzmu¹⁹. Przeciwdziałaniem zjawiskom patologii miało być ujawnianie majątku osób pełniących funkcje publiczne, a przede wszystkim wdrożenie transparentnych metod zarządzania opierających się między innymi na budżecie w układzie zadaniowym. W badaniach nad właściwością i transparentnością zarządzania w wymiarze municypalnym prowadzonych przez A.J. Kozłowskiego²⁰ wskazano, że kwalifikacje nie są podstawowym kryterium, którym kierują się osoby decydujące się na start w wyborach. Jak wynika z przeprowadzonych badań radni, będąc organem stanowiącym prawo lokalne, jak też mieszkańcy gminy, będąc podmiotem samorządu, realizując zadania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność (stąd samorząd gminny), nie opierają swojego udziału w realizacji zadań gminy, w tym udziału w wyborach i sprawowaniu kontroli społecznej na informacjach i wiedzy, która powinna być podstawą racjonalnej oceny rozwoju gminy. Tym samym

¹⁹ Por. P. Heywood, J.H. Meyer-Sahling, *Występowanie stref korupcji w zarządzaniu polską administracją rządową*, Ernst & Young Polska Sp. z o.o. sp. k., Warszawa 2008.

²⁰ Por. A.J. Kozłowski, *Kwalifikacje radnych a zarządzanie zasobami...*, *op. cit.*

zakłócony zostaje racjonalny proces decyzyjny w samorządzie gminnym, co przekłada się na niewłaściwe wykorzystanie składników dobra wspólnego. Wobec tego, że nie jest możliwe ograniczenie biernego prawa wyborczego do organów gminnych i tym samym dokonanie wyboru tylko osób mających wiedzę o zarządzaniu zasobami gminy, konieczne jest konstruowanie dokumentów lokalnych i przekazywanie ich w sposób czytelny do wszystkich zainteresowanych członków samorządu terytorialnego. To właśnie u podstaw niekorzystnego zjawiska, jakim jest odejście od demokracji w samorządach, demokracji rozumianej jako wpływ mieszkańców na sprawy najbliższego otoczenia, leży niedostateczna transparentność zarządzania w samorządach gminnych. Tak jak w ekonomii obserwuje się zanik mechanizmu rynkowego i przejście do systemu transakcyjnego, a w finansach narodziny finansjalizacji eliminującej tradycyjne relacje między kupującymi i sprzedającymi, również w demokracji lokalnej można zaobserwować najważniejszy czynnik, jakim jest to wszystko, co wiąże się z wyborem i któremu są podporządkowane wszelkie działania lokalnych polityków.

Badania, mające na celu zdiagnozowanie funkcjonującego w samorządach gminnych modelu zarządzania, szczególnie w obszarze wykorzystania zasobów lokalnych, stąd zarządzania między innymi składnikami dobra wspólnego, przeprowadzone zostały w drugiej połowie 2011 roku. Metodą badawczą zastosowaną w badaniach był sondaż diagnostyczny. W ramach sondażu zastosowano technikę badań ankietowych oraz narzędzie, jakim jest kwestionariusz ankiety. Badania prowadzone były w co 10 wybranej losowo gminie Warmii i Mazur oraz Wielkopolsce (kwestionariusz ankiety wypełniły 424 osoby – 7,8% całej populacji radnych w tych województwach – taki też był zwrot wypełnionych ankiet). Aby zapewnić pełną anonimowość ankiety rozdano przed rozpoczęciem sesji i zebrano do urn w pierwszej dłuższej przerwie. W badanej grupie radnych 73,6% stanowili mężczyźni, 47% miało wykształcenie wyższe, a 38,1% średnie i policealne (pozostali mieli wykształcenie podstawowe i zawodowe). Najwięcej osób było w wieku 40–59 lat (57,2%) oraz 30–39 lat (20,1%) i powyżej 60 lat (15,3%).

Formułując założenia badawcze, przyjęto między innymi, że wdrożenie planu dochodów i wydatków w układzie zadaniowym jest niezbędnym warunkiem wdrożenia transparentności w zarządzaniu lokalnym, w tym zarządzaniu zasobami finansowymi w samorządzie gminnym. Wobec następujących w krajach Unii Europejskiej zmian w zarządzaniu publicznymi zasobami finansowymi, próbami wdrożenia nowego zarządzania publicznego w samorządach gminnych oraz zmianami w prawie państwowym dającym organom uchwałodawczym prawo konstruowania transparentnych planów i dochodów,

w badaniach podjęto próbę oceny możliwości wdrożenia w gminach nowych metod planowania i zarządzania lokalnymi zasobami finansowymi. Wykorzystując pytania związane z zarządzaniem podatkiem od nieruchomości, układem wykonawczym planu dochodów i wydatków czy obszarami kompetencji w zarządzaniu samorządem gminnym, zwrócono też uwagę w badaniach na kwalifikacje radnych. Między innymi radnych spytano, czy w ich gminach opracowano budżet w układzie zadaniowym, następnie, czy zamierza się wdrożyć budżet w układzie zadaniowym oraz, co stoi na przeszkodzie we wdrożeniu planowania finansowego opartego na budżecie w układzie zadaniowym. Interesujące było to, że w gminach, które poddano badaniom, nie wdrożono takich planów i raczej nie podjęto działań, aby je wdrożyć. Tylko 258 badanych, zatem mniej niż połowa, skorzystało z możliwości wyrażenia swojej opinii. Musi rodzić wiele pytań to, że ponad połowa badanych na Warmii i Mazurach i w Wielkopolsce wskazała, że w ich gminach został opracowany plan dochodów i wydatków w układzie zadaniowym. Odpowiedzi na te pytania definiują kulturę polityczną i stan świadomości osób sprawujących funkcję radnych w samorządach gminnych. Potwierdzają też dualizm świadomościowy przekładający się na dualizm zachowań – z jednej strony jest to brak wiedzy, a z drugiej – gloryfikacja swoich kwalifikacji. Wprawdzie na Warmii i Mazurach/WM (połowa radnych) częściej radni ukazują swój brak wiedzy o transparentnym planowaniu niż w Wielkopolsce/W (co trzeci radny), to musi rodzić niepokój tak duży odsetek radnych udzielających informacji niezgodnych ze stanem faktycznym. Jednocześnie badani uznali, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby wdrożyć budżet w układzie zadaniowym (WM – 41,2%, W – 45,3%), a największą przeszkodą jest brak rozwiązań prawnych (WM – 29,4%, W – 34,7%). Badania pokazują, że radni oczekują na regulacje parlamentu, prezentują postawę wewnętrznego ubezwłasnowolnienia i dlatego w ich przekonaniu powinna być regulacja w prawie państwowym nakazująca takie właśnie opracowanie planu dochodów i wydatków. Odwołując się do prawa samorządowego, można zauważyć, że na podstawie art. 234 ustawy o finansach publicznych²¹ to organ stanowiący decyduje o wymaganej szczegółowości uchwały budżetowej oraz o materiałach informacyjnych i uzasadnieniu do planu dochodów i wydatków – dlatego organ stanowiący może określić stopień czytelności planu dochodów i wydatków.

²¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

4. REKOMENDACJE

Sukces organizacji, każdej organizacji bez względu na status prawny, zależy od wielu czynników, wśród których niewątpliwie zasoby ludzkie, ich jakość, określana mianem kapitału intelektualnego, oraz jego wykorzystanie, ma znaczenie podstawowe. To właśnie głównie kwalifikacje osób sprawujących funkcje w organach zarządzania ogólnego i następnie wiedza obywateli mają decydujący wpływ na wykorzystanie wszystkich zasobów gminy i pomnażanie dóbr stanowiących szczególną wartość wspólną. Można w związku z tym postawić pytanie, co przede wszystkim decyduje o wykorzystaniu tego kapitału, którym są zasoby intelektualne organizacji. Wreszcie, co należy uczynić, kto i jak ma to zrobić, aby te zasoby skierować na tory pozytywnego i oczekiwanego rozwoju – stąd osiągnięcia sukcesu. Warto też zadać pytanie, czy przenoszenie rozwiązań z jednej organizacji do drugiej gwarantuje osiągnięcie sukcesu, szczególnie gdy przeniesienie tych rozwiązań występuje między organizacjami prywatnymi i funkcjonującymi w sektorze publicznym. Jeżeli literatura naukowa często odwołuje się do doświadczeń w zarządzaniu organizacjami w obszarze prywatnej własności, to problem zarządzania organizacjami sektora publicznego raczej jest niechętnie podejmowany w badaniach i opracowaniach naukowych. A przecież zarządzanie w tym sektorze często ma decydujące znaczenie w rozwoju całych społeczeństw, państw czy regionów i funkcjonujących w tym obszarze przedsiębiorstw. W takich społeczeństwach jak polskie, znajdujących się na początku trudnej drogi budowania mechanizmów demokratycznych czy demoliberalnych, wpływ sektora publicznego, stąd polityki, bowiem to właśnie elity polityczne skupione w partiach politycznych decydują o kształcie zasad funkcjonowania państwa (głównie prawa we wszelkich sferach życia społecznego i gospodarczego), na funkcjonowanie wszystkich organizacji jest większy niż w rozwiniętych i ugruntowanych demokracjach. Dlatego zarządzanie w sektorze publicznym, ujęcie tego problemu w obszarze wpływania na zachowania innych osób – swoisty menedżeryzm sektora publicznego, zatem wykonywanie funkcji kierowniczej w organizacjach sektora publicznego, jest bardzo ważną płaszczyzną naukowego poznania i analizy.

Transparentność zarządzania w wymiarze municypalnym w odniesieniu do składników dobra wspólnego nie powinna podlegać żadnym ograniczeniom. Odnosi się to do wszystkich zasobów, jakimi dysponuje samorząd gminny – zatem zasobów wykorzystywanych do zaspokojenia zbiorowych i niejednokrotnie indywidualnych potrzeb mieszkańców. To sprawia, że planowanie w ogóle oraz wykonanie tych planów powinno być nie tylko dostępne, ale też czytelne dla wszystkich zainteresowanych. W obrębie tych planów szczegól-

ne znaczenie nabiera planowanie opierające się na obecnie obowiązującej klasyfikacji (podział i rejestracja według określonych kryteriów) budżetowej. Dotychczasowa klasyfikacja budżetowa (czyli przyjęty sposób konstruowania budżetu czy planu dochodów i wydatków oraz sprawozdań z realizacji tych planów) powodowała i, niestety, wciąż powoduje, że planowanie budżetowe, sprawozdawczość, zarządzanie finansami często były sprowadzone do umiejętniej rejestracji przepływów finansowych – dokładnego wpisania do właściwej pozycji dochodu czy wydatku. To właśnie dlatego zarządzanie finansami obciążone jest często decydującym głosem księgowego (skarbnika, głównego księgowego, finansisty w sektorze publicznym). Dyscyplina wydatkowo-dochodowa sprowadza się do przestrzegania zapisów w planie dochodów i wydatków (szczególnie wydatków), na przestrzeganiu, aby ich wykonanie w poszczególnych działach, rozdziałach i paragrafach było takie jak zaplanowano lub zbliżone do planu. Porównuje się zatem wielkości kwotowe i przepływy finansowe, najczęściej nie odnosząc tego do efektów, jak proponuje się to w budżecie w układzie zadaniowym. Dlatego w zarządzaniu publicznym, szczególnie w jednostkach organizacyjnych wyróżniających się niską efektywnością w wykorzystaniu wspólnych zasobów finansowych, większą uwagę przywiązuje się do właściwości niż efektywności wykorzystania lokalnego pieniądza. Podążając za tym, na co zwraca uwagę Herbert A. Simon²², decyzje można podzielić na racjonalne (logiczne, świadome i podejmowane według analizy czynników), nieracjonalne (oparte na intuicji czy rutynie) i irracjonalne, czyli opierające się na emocjach. Na przeszkodzie racjonalnego i transparentnego zarządzania stoi obecny układ wykonawczy budżetu, opierający się na niezrozumiałej dla zdecydowanej większości radnych klasyfikacji budżetowej. Aby uchwalany budżet rozumieli zarówno radni gmin, jak i mieszkańcy, zmianie muszą ulec zasady jego konstruowania i opracowywania.

W proponowanym modelu podejmowania decyzji, w tym decyzji związanych z zarządzaniem lokalnymi zasobami finansowymi, podstawą, celem powinna być realizacja misji samorządu gminnego, w której bardzo mocno trzeba wskazać działania na rzecz ochrony i rozwoju elementów dobra wspólnego. Z misją samorządu identyfikować się powinny nie tylko osoby wchodzące w skład organów gminnych, urzędnicy czy pracownicy samorządowi, ale przede wszystkim członkowie samorządu, czyli mieszkańcy. Identyfikacja mieszkańców z misją samorządu jest możliwa tylko w warunkach wdrożenia systemu zarządzania, w których poszczególne elementy są współzależne i współdziałają na podstawie

²² K. Bolesta-Kukulka, *Decyzje menedżerskie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003, s. 149 i n.

pełnej wiedzy o sprawach dziejących się w gminie. Dlatego każdy problem, szczególnie istotny z punktu widzenia całego samorządu, ale też poszczególnych grup obywateli, powinien być dokładnie rozpoznany, przedyskutowany z udziałem zainteresowanych stron oraz należy określić alternatywne rozwiązania wraz z podaniem zysków i strat przy wdrażaniu każdego z alternatywnych rozwiązań. Rozwiązując problem czy podejmując realizację określonego zadania, trzeba zdefiniować cel, jaki ma zostać osiągnięty. Każde działanie musi być celowe, powinny zostać dla niego określone precyzyjne mierniki, czynniki wskazujące, w jakim stopniu cel został zrealizowany. Aby ustrzec się ewentualnych błędów, decyzja powinna opierać się na maksymalnej, możliwej do uwzględnienia ilości informacji, którą powinni dostarczyć urzędnicy, pracownicy samorządowi, ale też i mieszkańcy zainteresowani realizacją zadania. Należy również wykorzystywać studia przygotowane przez specjalistów i ekspertów, szczególnie w przypadku, gdy podejmowane zadania mają duże znaczenie z punktu widzenia interesu całego samorządu gminnego²³.

PODSUMOWANIE

Z prowadzonych badań wynika, że zarządzanie municypalne, szczególnie w obszarze finansów, nie jest transparentne i niesie z sobą duży obszar patologii. Wynika to głównie z tego, że obecny układ wykonawczy planu dochodów i wydatków nie sprzyja aktywnemu udziałowi mieszkańców w realizacji zadań gminy, utrudnia sprawowanie społecznej kontroli organów gminnych przez mieszkańców oraz podważa zasadność wykonywania przez samorząd (mieszkańców) społecznej odpowiedzialności czy demokracji w ogóle. Prowadzi to do spadku aktywności mieszkańców w realizacji zadań mających wpływ na stosunek, wykorzystanie i powiększanie zasobów dobra wspólnego. Reasumując rozważania podjęte w niniejszym opracowaniu, warto zastanowić się nad poniżej zaprezentowanymi wnioskami.

1. Podjąć reformę zarządzania w wymiarze municypalnym, odrzucając mainstream, który niweczy wszelkie próby reformy tego systemu, szczególnie w obszarze finansów publicznych.
2. Wrócić do relacji państwa demokratycznego, w którym obywatele wybierają i kontrolują swoich przedstawicieli w organach zarządzania ogólnego.

²³ Por. A.J. Kozłowski, I.Z. Czaplicka-Kozłowska, *Transparentność zarządzania finansami lokalnymi. Uwarunkowania wdrożenia planu dochodów i wydatków w układzie zadaniowym*, QNT Systemy Informatyczne Sp. z o.o., Wałbrzych 2014.

Tym samym należy dążyć do wyeliminowania relacji, w której dominującym czynnikiem kształtującym stosunki w samorządzie gminnym są wybory i wyborcy.

3. Aby wzmocnić zainteresowanie obywateli zasobami pozostającymi w dyspozycji samorządu gminnego, także dbałością o dobro wspólne, trzeba wzmocnić więzi międzyludzkie wokół misji i realizacji zadań mających podstawowe znaczenie dla mieszkańców.
4. W ostatnich latach wiele samorządów gminnych, dążąc do doskonalenia procesów zarządzania finansami, swoją politykę finansową oparło na planach wieloletnich, także planach dochodów i wydatków w układzie zadaniowym. Należy doświadczenia te wykorzystać w programie reform samorządowych.
5. Trzeba podkreślić, że w wielu samorządach zamiast prowadzić aktywną politykę fiskalną, polegającą na umiejętnym zarządzaniu dochodami i wydatkami, ograniczono się do pasywnego podejścia do finansów. Bierne podejście do finansów w wielu samorządach sprowadziło się jedynie do realizacji zadań obowiązkowych i małej aktywności w poszukiwaniu najbardziej wydajnych instrumentów wpływania na rozwój.
6. Można zaobserwować, że w wielu samorządach ich zakres samodzielności został sprowadzony przede wszystkim do wykonywania zadań (głównie pasywnego administrowania), a nie kreowania i poszukiwania nowych możliwości i metod zarządzania lokalnymi zasobami finansowymi.

BIBLIOGRAFIA

- Bolesta-Kukułka K., *Decyzje menedżerskie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003.
- Bramham J., *Benchmarking w zarządzaniu zasobami ludzkimi*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 1999.
- Chmielnicki P., *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006.
- Cook M.F., *Outsourcing*, Oficyna Ekonomiczna AMACOM, Kraków 2006.
- Coraz więcej samorządów zadłuża się w parabankach, <http://www.radiomaryja.pl/informacje/coraz-wiecej-samorzadow-zadluzza-sie-w-parabankach/> [dostęp 5.09.2014].
- Bollier D., *The Commons. Dobro wspólne dla każdego*, Wyd. Spółdzielnia Socjalna FAKTORIA w Zielonce, 2014.
- Dudzik M., *Outsourcing zakupów, czyli koniec funkcji zakupów?*, „Czasopismo Gospodarka Materiałowa i Logistyka” 2005, nr 1.

- Kozłowski A.J., Ekspertyza nt. Budżet w układzie zadaniowym w samorządach gminnych a transparentność zarządzania lokalnymi zasobami finansowymi. Znaczenie w procesie edukacji obywatelskiej o finansach publicznych. Ekspertyza wykonana na zlecenie Biura Analiz Sejmowych Sejmu RP.
- Friedman M., Friedman R., *Tyrania status quo*; tł. M. Walasik, Wydawnictwo Panta, Sosnowiec 1997.
- Heywood P., Meyer-Sahling J.H., *Występowanie stref korupcji w zarządzaniu polską administracją rządową*, Ernst & Young Polska Sp. z o.o. sp. k., Warszawa 2008.
- Komornik zajął konto Mazowsza. Regionowi grozi nacjonalizacja? <http://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/58651.html> [dostęp 5.09.2014].
- Kozłowski A.J., *Kwalifikacje radnych a zarządzanie zasobami gminy. Identyfikacja – Diagnoza – Kierunki zmian*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2012.
- Kozłowski A.J., Czaplicka-Kozłowska I.Z., *Samorząd terytorialny w systemie zarządzania państwem. Wybrane problemy*, Pracownia Wydawnicza ElSet, Olsztyn 2010.
- Kozłowski A.J., Czaplicka-Kozłowska I.Z., *Transparentność zarządzania finansami lokalnymi. Uwarunkowania wdrożenia planu dochodów i wydatków w układzie zadaniowym*, QNT Systemy Informatyczne Sp. z o.o., Wałbrzych 2014.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002.
- Nogalski B., Kozłowski A.J., Czaplicka-Kozłowska I.Z., *Funkcjonujący i pożądaný układ wykonawczy planu dochodów i wydatków a transparentność zarządzania finansami w samorządzie gminnym*, [w:] J. Ostaszewski, E. Kosycarz (red.), *Rozwój nauki o finansach. Stan obecny i pożądaný kierunki jej ewolucji*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie. Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2014.
- Nogalski B., Rybicki J.M., *Dialog społeczny jako forma i instrument podnoszenia sprawności zarządzania publicznego*, [w:] B. Kożuch (red.), *Problemy zarządzania organizacjami publicznymi*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Instytut Spraw Publicznych, Kraków 2006.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.
- W jakim stanie są samorządowe kadry?, <http://www.portalsamorzadowy.pl/praca/w-jakim-stanie-sa-samorzadowe-kadry,44178.html> [dostęp 5.09.2014].

TEORIA DOBRA WSPÓLNEGO A ZARZĄDZANIE PUBLICZNE W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM

Streszczenie

W obszarze zarządzania w sektorze publicznym można zaobserwować krytykę dotychczasowych rozwiązań i poszukiwanie nowego modelu zarządzania. Tak, jak w ekonomii i w jej obrębie, w finansach czy zarządzaniu można wskazać paradygmaty tych nauk, tak też w naukach o zarządzaniu w sektorze publicznym, szczególnie w samorządach terytorialnych i w ich obrębie, w wykorzystaniu lokalnych zasobów finansowych można wskazać mainstream, który odrzuca wszelkie próby reformy tego systemu. Trzeba podkreślić, że tak, jak w finansach w ogóle, również i w finansach lokalnych obserwuje się krytykę dotychczas uznawanych paradygmatów i poszukiwanie – w związku z odejściem od tych paradygmatów – nowego mainstreamu. W modelu tym, podobnie jak w finansjalizacji, władze lokalne odrzucają tradycyjne relacje między rządzącymi a obywatelami i nie dostrzegają partnera w zarządzaniu lokalnym w członkach/właścicielach samorządu terytorialnego. Tak, jak we współczesnych finansach istotą kształtujących się relacji jest transakcja, tak w zarządzaniu lokalnym dostrzegamy przede wszystkim działania podporządkowane wyborom – dlatego obywatela i członka samorządu gminnego wykonującego wspólną misję zastąpił wyborca. Zatem najważniejsze są wybory i im podporządkowuje się wszelkie działania – następuje w związku z tym budowanie friedmanowskiego żelaznego trójkąta lokalnej patologii. Autorzy, na podstawie prowadzonych od lat badań, obok wskazania obszarów patologii zarządzania w samorządach gminnych, proponują wdrożenie nowych zasad – szczególnie modelu zarządzania zasobami finansowymi w wymiarze lokalnym.

THEORY OF THE COMMON GOOD VS. MANAGEMENT IN SELF-GOVERNMENT

Summary

In the area of management in the public sector, one can observe criticism of the existing solutions and a search for a new management model. As one can indicate the paradigms of these sciences in the scope of economics, in finance or management, one can also indicate the mainstream in the science

of management in the public sector, especially self-governments and the use of local financial resources, which rejects all the attempts to reform the system. It is necessary to emphasize that, as in finance in general, in local finance one can also notice criticism of the hitherto recognised paradigms and – as a result of the departure from these paradigms – a search for a new mainstream. In this model, like in financialization, local authorities are quashing traditional relations between governors and the citizens and do not recognise members/owners of the local self-government as a partner in local management. Like a transaction is the essence of developing relations in contemporary finance, in local management we notice first of all activities aimed at choices – that is why voters replaced citizens and members of local community self-government accomplishing a common mission. Thus, choices are most important and all action is being subordinated to them – this results in the development of Friedman’s iron triangle of local pathology. The authors, based on the research conducted for years, besides showing areas of pathological management in commune self-governments, suggest implementing new principles – especially a model of managing financial resources at the local level.

ТЕОРИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО БЛАГА И ГОСУДАРСТВЕННОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

Резюме

В области управления в государственном секторе можно наблюдать критику предыдущих решений и поиск новой модели управления. Как в экономике и её рамках, в финансах или управлении, можно указать на парадигмы этих дисциплин, так и в учениях об управлении в государственном секторе, в особенности в муниципальных образованиях и в их рамках, в использовании местных финансовых ресурсов, можно наметить *mainstream* (основное направление), который опровергает всяческие попытки реформирования данной системы. Следует подчеркнуть, что, так же, как в финансах в общем, так и в местных финансах наблюдаются критика до настоящего времени признаваемых парадигм и поиск – в связи с отходом от данных парадигм – нового *mainstream*. В этой модели, так же, как в модели финансирования, местные власти отвергают традиционные отношения между правящими и гражданами, и не видят партнёров по участию в местном управлении в членах/руково-

дителях муниципальных образований. Так, как в современных финансовых системах сутью формирующихся отношений является сделка, так и в местном управлении мы видим прежде всего действия, подчинённые выборам – поэтому гражданина и члена самоуправления гмины, выполняющего общественную миссию, заменил избиратель. Поэтому самыми важными являются выборы, и им подчинены всяческие действия - следствием этого является формирование железного треугольника местной патологии М. Фридмана. Авторы, основываясь на многолетних исследованиях, наряду с показанием территории патологии управления в муниципальных органах гмин, предлагают внедрение новых принципов – и прежде всего модели управления финансовыми ресурсами на локальном уровне.