

Remigiusz Górniak

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

UWARUNKOWANIA EFEKTYWNOŚCI ZARZĄDZANIA GMINĄ NA PRZYKŁADZIE GMIN MAZOWSZA

Streszczenie: Celem referatu jest określenie, czy i w jakim stopniu zastosowanie instrumentów nowego zarządzania publicznego (NPM) i *public governance* przyczynia się do istotnego wzrostu skuteczności i efektywności zarządzania publicznego w polskich gminach. Autor referatu w pierwszej kolejności opisuje proces ewolucji paradygmatu zarządzania publicznego, zwracając uwagę na rolę NPM i *public governance* w kształtowaniu nowoczesnych modeli zarządzania w sektorze publicznym. W następnej kolejności, określając podstawowe uwarunkowania efektywnego zarządzania w gminach Mazowsza, autor stawia tezę, że kompleksowe zastosowanie metod nowego zarządzania publicznego i *public governance* nie jest decydującym czynnikiem wpływającym na poprawę skuteczności zarządzania publicznego w polskich gminach.

Słowa kluczowe: zarządzanie publiczne, NPM, *public governance*

1. Wstęp

Celem referatu jest określenie, czy i w jakim stopniu zastosowanie instrumentów nowego zarządzania publicznego (NPM) i *public governance* przyczynia się do istotnego wzrostu skuteczności i efektywności zarządzania publicznego w polskich gminach. Autor referatu w pierwszej kolejności opisuje proces ewolucji paradygmatu zarządzania publicznego, zwracając uwagę na rolę NPM oraz *public governance* w kształtowaniu nowoczesnych modeli zarządzania w sektorze publicznym. W następnej kolejności, określając podstawowe uwarunkowania efektywnego zarządzania w gminach Mazowsza, autor stawia tezę, że kompleksowe zastosowanie metod nowego zarządzania publicznego i *public governance* nie jest decydującym czynnikiem wpływającym na poprawę skuteczności zarządzania publicznego w polskich gminach.

2. Zmiana paradygmatu zarządzania publicznego – odejście od modelu biurokratycznego na rzecz NPM i *public governance*

W ostatnim czasie rola i znaczenie społeczno-gospodarcze zarządzania w administracji publicznej, w tym zwłaszcza tej na szczeblu samorządowym, istotnie się zmienia. Coraz większa presja ze strony interesariuszy organizacji sektora publicznego wymaga podejmowania przez decydentów działań sprawnych, kompetentnych i kreatywnych. Kluczowa rola sektora publicznego w zaspokajaniu podstawowych potrzeb społeczeństwa realizowana w warunkach ograniczonej ilości środków finansowych oraz globalizacji i nasilającej się konkurencji w gospodarce, odczuwalnej również na poziomie lokalnym i regionalnym, powoduje, że w coraz większym stopniu o jakości świadczenia usług publicznych i zaspokajania potrzeb społeczeństw decyduje sposób sprawowania władzy na poziomie lokalnym.

Z biegiem czasu tradycyjne podejście biurokratyczne w sferze zarządzania publicznego ulegało stopniowym modyfikacjom i ewolucyjnym zmianom. Zaczęto budować rozmaite modele objaśniające uwarunkowania jakości procesów zarządzania w jednostkach sektora publicznego, uwzględniające problematykę efektywnego i sprawnego działania administracji w warunkach konkurencji rynkowej i zmieniającego się szybko otoczenia. Za najważniejsze z nich uznane są modele: nowego zarządzania publicznego (*new public management* – NPM) i *public governance*. Pierwszy z nich akcentuje rolę skuteczności i efektywności działania, koncentrując się na wynikach osiągniętych przez władze publiczne oraz wykorzystywaniu przez nie elementów rynkowych (np. konkurencja firm prywatnych) w procesie świadczenia usług publicznych. Nowe zarządzanie publiczne stanowi w pewnym sensie przełom, gdyż dostarcza wiele niepodważalnych argumentów mających wpływ na obraz współczesnej nauki o zarządzaniu w sektorze publicznym. Jak mawiali D. Osborne i T. Gaebler: „mieliśmy szczęście badać administrację publiczną w chwili, gdy prawda została ujawniona”¹. D.F. Kettl stwierdza², że NPM ma za przedmiot sześć podstawowych kwestii. Po pierwsze, efektywność czy wydajność (*productivity*): NPM stara się wskazać, jak rząd może zrobić więcej za mniej (*more with less*), czyli jak może utrzymać czy nawet poszerzyć zakres usług publicznych, inwestując mniej zasobów. Po drugie, urynkowienie (*marketization*): NPM zakłada korzystanie przez rząd z mechanizmów rynkowych w celu zwalczania patologii tradycyjnej biurokracji. Po trzecie, orientacja na usługi (*service orientation*): do najważniejszych celów NPM należy lepsze powiązanie rządu i obywateli oraz poprawa zadowolenia obywateli-klientów z usług publicznych. Po czwarte, decentralizacja (*decentralization*): nie chodzi tutaj jedynie o czasami bezrefleksyjną delegację uprawnień decyzyjnych

¹ D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej*, Media Rodzina, Poznań 1994, s. 27.

² D.F. Kettl, *The global public management revolution. A report on the transformation of governance*, The Brookings Institution, Washington 2000, s. 34–41.

na niższe szczeble w politycznej czy biurokratycznej hierarchii, ale także o świadomy wysiłek na rzecz usytuowania podmiotów podejmujących decyzje jak najbliżej tych, których te decyzje dotyczą. NPM zakłada, że rząd musi być bliżej obywateli, aby lepiej rozumiał ich oczekiwania i preferencje. Po piąte, polityka (*policy*): NPM dąży do zwiększenia rządowych możliwości kształtowania i realizacji programów społecznych (*public policy*). Wreszcie po szóste, odpowiedzialność (*accountability*): NPM chce spowodować, aby rząd dotrzymywał swoich obietnic. Zdaniem tego autora NPM ma za swój główny przedmiot *governance*, jako że stara się odpowiedzieć na takie pytania, jak: Co stanowi misję i jakie zadania należą do rządu? Jak najlepiej może je zrealizować? Jakimi możliwościami i zasobami powinien w tym celu dysponować?³

Z kolei podejście *public governance* zakłada, że decydenci tworząc sieciowe powiązania w drodze realizacji usług publicznych, konkurencję – będącą głównym atrybutem NPM, zastępują wszechstronną kooperacją z interesariuszami, partnerstwem, współodpowiedzialnością i możliwością osiągnięcia wzajemnych korzyści.

W ujęciu *public governance* procesy związane z zarządzaniem publicznym w sposób wielowymiarowy, trudny do zmierzenia, na zasadzie segregacji i zinstytucjonalizowania przenikają się wzajemnie z ogółem dziedzin funkcjonowania danej jednostki. *Public governance* może być atrakcyjnym modelem sprawowania władzy, gdyż zakłada pełną partycypację interesariuszy władzy publicznej w kształtowaniu jej bieżącej i przyszłej polityki. Ponadto powoduje, że tradycyjna funkcja stymulacyjno-alkacyjna władzy publicznej zostaje ograniczona kosztem wzmocnienia roli sieciowych powiązań rozmaitych aktorów biorących udział w życiu społecznym i gospodarczym. Tworzenie sieciowych partnerstw skupionych na wzajemnym zaspokajaniu swoich potrzeb obok podstawowej funkcji, jaką jest świadczenie usług publicznych, generuje dodatkowe wartości w postaci nowych pomysłów i przedsięwzięć, które nie pojawiłyby się w tradycyjnym modelu wykonywania zadań publicznych, tzn. w układzie władza – określony podmiot wykonujący dane zadanie na zlecenie.

3. Ocena NPM i *public governance*

Niewątpliwie NPM jako zbiór nowoczesnych metod zarządzania w sektorze publicznym odegrał w ostatnich latach ogromną rolę w kształtowaniu kierunków rozwoju całego sektora publicznego. Pomimo forsowania przez wielu badaczy „uniwersalnego znaczenia”, NPM nie stał się dominującym paradygmatem zarządzania w większości krajów rozwijających się. Także szybki wzrost gospodarczy obserwowany w wielu krajach słabiej rozwiniętych, w tym krajach postsocjalistycznych Europy

³ J. Supernat, *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzania*, http://www.supernat.pl/wyklady/plk/i_72_2_Administracja_publiczna_governance_i_nowe_publiczne_zarzadzanie.pdf, s. 3.

Wschodniej, nie sprawił, że NPM zastąpiło tradycyjne, administracyjne podejście do sprawowania władzy. Jednym z głównych zarzutów formułowanych względem NPM jest zbytne zaufanie do mechanizmów rynkowych, przejawiające się niejako w ślepej próbie transferu większości strukturalnych rozwiązań biznesowych do sektora publicznego. Zdaniem P. Jeżowskiego NPM za bardzo skupiało się na perspektywie mikroekonomicznej, przez co traciło spojrzenie na problemy planowania i zarządzania strategicznego, i brak w nim było podejścia zintegrowanego⁴. Problem polegał na tym, że władze próbujące wdrożyć działania zgodne z nurtem NPM wybierały niektóre z proponowanych rozwiązań, nie dbając o holistyczne przeprogramowanie całego obszaru funkcjonowania organizacji publicznej w jej otoczeniu. Przykładowo, prywatyzacja nie spowodowała, wbrew oczekiwaniom, spadku cen i wzrostu jakości usług wskutek uruchomienia mechanizmów konkurencji na dotychczasowych rynkach monopolistycznych. Wręcz przeciwnie – dostępność do wielu usług o charakterze użyteczności publicznej spadła, ceny zaś wzrosły. Pozytywnym aspektem wykorzystania mechanizmów rynkowych w sferze usług publicznych jest natomiast spadek kosztów ich świadczenia, powstały dzięki poprawie efektywności, zmianie relacji kapitał – praca, lepszemu zarządzaniu zasobami i obniżce kosztów ogólnych⁵. Zastosowanie mechanizmów rynkowych w sferze świadczenia usług publicznych w większym stopniu poprawiło efektywność ekonomiczną wewnątrz organizacji publicznych, zaś z drugiej strony zmniejszyło sumę korzyści zewnętrznych dla interesariuszy jednostek sektora publicznego. Zdaniem A. Zalewskiego głównym powodem nieudanych prób zastosowania NPM w gospodarce jest niezrozumienie specyfiki sektora publicznego oraz społeczno-politycznych uwarunkowań zarządzania sprawami publicznymi, co powoduje, że nie można mówić o pojawieniu się nowego paradygmatu zarządzania w postaci nowego zarządzania publicznego⁶.

Jako jedną z najważniejszych barier stojących przed zastosowaniem modelu NPM, w tym w takich krajach, jak Polska, wymienić należy brak odpowiednio przygotowanych, kompetentnych kadr. Zarządzanie w duchu NPM zakłada wykorzystanie wielu rozwiązań dostępnych w sektorze komercyjnym, w którym to klient decyduje, jakie towary i w jakim zakresie będą przez niego konsumowane. Tymczasem w NPM to władze w ostateczności decydują o tym, które firmy dostarczać będą usługi i towary w ramach realizacji kontraktów publicznych. W związku z tym rozwiązania NPM w postaci np. zatrudniania kontraktowego lub płacy uzależnionej od wyniku mogą mieć w praktyce ograniczone zastosowanie w krajach, które:

⁴ P. Jeżowski, *New Public Management – nowy paradygmat zarządzania w sektorze publicznym*, w: *Zarządzanie w sektorze publicznym – rozwój zrównoważony – metody wyceny*, red. P. Jeżowski, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2002, s. 14.

⁵ A. Zalewski, *Z doświadczeń nowego zarządzania publicznego*, w: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, red. D. Strahl, Prace naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2003, nr 979, s. 29–31.

⁶ Tamże, s. 33.

- nie mają odpowiednio przygotowanych kadr publicznych zdolnych do prawidłowej i wszechstronnej oceny przydatności poszczególnych rozwiązań w ramach NPM,
- cechuje brak doświadczenia w realizacji usług publicznych w modelu NPM,
- nie mają odpowiedniej kultury organizacyjnej, która minimalizowałaby ryzyko korupcji i uznaniowości przy przyznawaniu kontraktów dla podmiotów zewnętrznych,
- nie potrafiły wcześniej wykształcić efektywnych mechanizmów realizacji zadań publicznych w modelu tradycyjnym (weberowskim).

Wydaje się, że pełne wykorzystanie zbioru instrumentarium NPM możliwe jest w krajach o już wykształconej i ugruntowanej strukturze realizacji usług publicznych. Wdrażanie poszczególnych mechanizmów NPM powinno odbywać się w sposób organiczny, stopniowy, uwzględniający stałą kontrolę decydentów nad osiąganymi efektami. Łatwa pokusa w postaci szybkiej reformy administracji publicznej w duchu NPM może pozbawić decydentów kontroli nad jakością i zakresem świadczonych usług publicznych oraz spowodować wzrost ich cen.

Władze publiczne pragnące szybko wykorzystać metody NPM w procesie zaspokajania potrzeb społecznych muszą pamiętać, iż proste przełożenie zasad panujących na rynku prywatnym w sferze użyteczności publicznej, bez wnikliwej analizy kosztów i korzyści, może przynieść wiele negatywnych skutków, poza głównymi wymienionymi przez A. Zalewskiego, wśród których wymienić należy m.in.:

- eliminację, ograniczenie zakresu lub zmniejszenie dostępności najbardziej społecznie pożądaných działań i usług wskutek niezrozumienia przez decydentów różnicy pomiędzy kategorią przychodów finansowych i korzyści ekonomicznych. Brak ekonomicznej analizy kosztów i korzyści przekazania usług publicznych do realizacji przez podmioty prywatne może spowodować, że łączne korzyści ekonomiczne wynikające ze zmiany formy dostarczania usług publicznych, rozumiane jako suma mierzalnych pozytywnych oddziaływań dla interesariuszy organizacji publicznej, będą niższe niż korzyści wynikające ze zmniejszenia finansowych kosztów dostarczania danego zakresu usług oraz odciążenia organizacji publicznej z obowiązku ich świadczenia na rzecz interesariuszy;
- nieplanowany wzrost obciążeń budżetu publicznego, wynikający z konieczności zapewnienia dodatkowych dopłat dla podmiotów prywatnych świadczących usługi publiczne,
- nieprzemyślane posunięcia na etapie przygotowania konkretnych rozwiązań w zakresie świadczenia usług publicznych mogą mieć również znaczące konsekwencje finansowe i ekonomiczne dla interesariuszy podmiotu publicznego. Jedną z głównych przyczyn sceptycznego podejścia polskich decydentów do wprowadzania modelu NPM w zakresie świadczenia usług publicznych jest ryzyko wzrostu ich cen,
- ograniczony wpływ interesariuszy na kształt i zakres świadczenia usług publicznych. W przypadku realizacji usług publicznych przez gminę lub jednostki

jej bezpośrednio podległe siła głosu interesariuszy wydaje się być większa niż w przypadku, gdy te same usługi wykonywane są przez firmy prywatne,

- niedopasowanie decyzji w zakresie przekazywania wykonawstwa określonych usług publicznych do obranej operacyjnej i długookresowej strategii rozwoju.

W odróżnieniu od modelu NPM władze w ujęciu *public governance* skupiają się na samym procesie rządzenia, tworząc rozmaite struktury wspomagające, maksymalnie wykorzystując potencjał organizacji publicznych oraz ich interesariuszy. Można wskazać na kilka najważniejszych czynników, które decydują o możliwościach zastosowania podejścia *governance* w praktyce zarządzania publicznego:

- dojrzałość decydentów i struktur władzy publicznej. Podejście *governance* dużą wagę przykładają do mądrości decydentów, którzy wykonując zadania publiczne, muszą dostrzegać korzyści wynikające z partnerstwa i kooperacji z organizacjami zewnętrznymi i społeczeństwem, jednocześnie nie upatrując we własnej podmiotowości jedynej legalnej siły mogącej skutecznie decydować o kierunkach rozwoju danej jednostki terytorialnej,
- zaufanie decydentów względem potencjału interesariuszy władzy publicznej. W ujęciu *governance* władza publiczna musi dostrzegać w swoim otoczeniu partnerów, a nie tylko podmioty, którym trzeba zapewnić realizację określonych usług i odpowiednie warunki funkcjonowania,
- otwartość decydentów na możliwość współpracy z ogółem interesariuszy, co w praktyce oznacza brak selektywnego podejścia do zawiązywania sieciowych partnerstw w celu realizacji zadań publicznych,
- ugruntowane tradycje społeczeństwa obywatelskiego oraz odpowiednia świadomość roli społeczeństwa i wszystkich interesariuszy w procesie kształtowania polityki społecznej i gospodarczej w ścisłej współpracy z decydentami,
- odpowiednie uregulowania prawne zachęcające decydentów do kształtowania polityki w duchu *public governance*, tj. przy aktywnym udziale rozmaitych, nieformalnych i zinstytucjonalizowanych partnerstw, wykorzystujących możliwości interesariuszy organizacji publicznych.

Niespełnienie powyższych kryteriów może spowodować, że próba reformy zarządzania publicznego w kierunku *governance* okaże się nieskuteczna, co w konsekwencji może wywołać wiele negatywnych skutków. Wśród najistotniejszych możliwych skutków niewłaściwego podejścia do stosowania założeń *public governance* wymienić należy:

- utratę kontroli decydentów nad realizacją zadań publicznych w kluczowych obszarach. Zbyt liberalne podejście władzy publicznej do realizacji zadań w modelu *governance* może spowodować, że ważne obszary zaspokajania potrzeb społeczności znajdują się poza bieżącą kontrolą decydentów. Może się tak stać wskutek rozdrobnienia władztwa publicznego, polegającego na utworzeniu sieciowych partnerstw skupionych na wzajemnym zaspokajaniu swoich potrzeb,
- powstanie konfliktów społecznych jako efektu niezrozumienia roli interesariuszy w procesie wspólnego sprawowania władzy. Partnerzy władzy publicznej

reprezentujący własne interesy i potrzeby nie zawsze będą skłonni do wspólnych działań skutkujących poprawą jakości przestrzeni społeczno-gospodarczej w danym obszarze,

- powstanie konfliktów społecznych jako konsekwencję selektywnego doboru partnerów przez decydentów,
- pokusę nadużycia władzy przez interesariuszy włączonych na różnych poziomach w proces bieżącego zarządzania publicznego.

4. Rola gminy jako podmiotu zarządzania publicznego

Rosnąca rola zarządzania publicznego, zwłaszcza na najniższym szczeblu administracji, skłania do pogłębionej refleksji na temat czynników kształtujących jego jakość i skuteczność. Gminy realizują usługi o charakterze użyteczności publicznej i są podstawowym elementem systemu administracji publicznej w Polsce. Władze publiczne na poziomie gminy zarządzając określonym zasobem finansowym, rzeczowym i organizacyjnym, wpływają pośrednio i bezpośrednio na poziom dobrobytu mieszkańców. Gdy kończy się etap wypełniania ustawowych obowiązków administratora, zaczyna się etap funkcjonowania jednostki terytorialnej jako aktywnego i zarządczego dysponenta zasobów publicznych. Należy podkreślić, iż w warunkach zwiększającej się roli gmin w kształtowaniu jakości procesów społeczno-gospodarczych sposób alokacji zasobów publicznych w dużej mierze kształtuje poziom ogólnie rozumianego rozwoju lokalnego. W związku z tym rodzi się naturalne pytanie: na ile zastosowanie w polskim samorządzie gminnym nowoczesnych metod zarządzania w postaci NPM i *public governance* wpływa na poprawę efektywności i skuteczności działania? Inspiracją do podjęcia analizy możliwych uwarunkowań wykorzystania nowoczesnych instrumentów zarządzania w polskich gminach jest przekonanie wielu autorów oraz praktyków samorządowych o potrzebie szerokiego zastosowania wielu metod wywodzących się z obszaru NPM i *public governance*, co mogłoby pozwolić na osiągnięcie pozytywnych efektów w każdej jednostce samorządowej.

Wzmacniająca się rola gminy jako podstawowej jednostki publicznej w Polsce, kształtującej podstawowe warunki dla rozwoju społecznego i gospodarczego oraz związane z tym rosnące znaczenie jakości procesów zarządzania publicznego w gminach stają się podstawową przesłanką dla próby wychwycenia i oceny czynników decydujących o efektywności zarządzania publicznego w polskich gminach, w tym możliwości stosowania rozwiązań zarządczych w postaci NPM i *public governance*. Wśród najważniejszych instrumentów NPM stosowanych w gminach wymienić należy: wszelkiego rodzaju dokumenty planowania strategicznego (strategie rozwoju, wieloletnie plany inwestycyjne i finansowe), rozmaite instrumenty „prorynkowe” w usługach publicznych, nowoczesne metody zarządzania kadrami, zarządzanie i racjonalizację bieżących wydatków budżetowych, badanie efektywności działania władz publicznych itp.

5. Metodyka przeprowadzonego badania

Badanie empiryczne przeprowadzono w dwóch etapach. W pierwszej kolejności, używając tzw. metody Hellwiga, obliczono syntetyczny wskaźnik potencjału dla każdej z 314 gmin województwa mazowieckiego według dostępnych danych statystycznych GUS w okresie 1999–2008. W analizie wskaźnika syntetycznego uwzględniono jednak tylko te cechy charakteryzujące zjawiska społeczno-gospodarcze w gminie, które w pośredni lub bezpośredni sposób zależne są od działań podejmowanych przez władze lokalne. Na podstawie obliczonego wskaźnika syntetycznego dokonano podziału na klasy potencjału w okresie bazowym oraz wyboru gmin osiągających najlepsze wyniki pod względem zmian wskaźnika syntetycznego potencjału w okresie 1999–2008.

Druga część badania empirycznego poświęcona została analizie sposobów zarządzania w gminach przodujących pod względem przyrostów syntetycznego wskaźnika potencjału, dokonano jej na podstawie wywiadów przeprowadzonych z zarządami tych gmin. Wywiady zostały przeprowadzone w formie bezpośrednich spotkań z gminnymi decydentami oraz kierownikami gminnych jednostek budżetowych.

6. Ocena uwarunkowań wykorzystania instrumentów nowego zarządzania publicznego i *public governance* w przodujących gminach województwa mazowieckiego w latach 1999–2008

Do najlepszych gmin na Mazowszu, wytypowanych na podstawie przeprowadzonej wielowymiarowej analizy porównawczej w latach 1999–2008, należy zaliczyć: **gminę Lesznówola, gminę Nowy Dwór Mazowiecki, gminę Grodzisk Mazowiecki, miasto Pruszków, miasto Legionowo, gminę Blonie i gminę Żabia Wola**. Poniżej zamieszczono syntetyczny skrót wyników analiz przeprowadzonych na podstawie wywiadów z lokalnymi decydentami.

Wszystkie przebadane gminy posiadały opracowane strategie rozwoju. W większości nie były one jednak wykorzystywane jako dokument służący podniesieniu jakości zarządzania, lecz bardziej jako ogólny wyraz głównych kierunków, w których powinny się one rozwijać. W większości przebadanych gmin strategia była i jest wykorzystywana w praktyce wyłącznie jako instrument służący zwiększaniu szans na absorpcję środków pomocowych. W związku z tym proces ich aktualizacji podyktowany jest wyłącznie koniecznością dopasowania zapisów do potrzeb zmieniających się wymogów stawianych przez programy unijne. W większości gmin w zakresie poszczególnych celów operacyjnych i strategicznych nie był prowadzony szczegółowy i ciągły monitoring stopnia ich realizacji, pomimo że na poziomie wszystkich analizowanych strategii zostały określone szczegółowe systemy okresowej aktualizacji i nadzoru nad procesem ich wdrażania. Tylko w przypadku Legionowa Urząd

Miasta bardzo szczegółowo i wnikliwie monitorował wdrażanie poszczególnych zapisów strategii rozwoju. W badanym okresie zauważalny był brak przywiązania większości decydentów do zapisów praktycznie wszystkich dokumentów strategicznych. Decydenci twierdzili najczęściej, że strategie i programy rozwojowe nigdy nie były wykorzystywane jako podstawa do podejmowania bieżących decyzji. Uważali, że strategia rozwoju powinna mieć charakter bardzo ogólny, wskazujący jedynie na główne preferowane kierunki rozwoju gminy. W większości przebadanych gmin strategie rozwoju nie stanowiły również podstawy do określenia programów na poziomie wieloletnich planów inwestycyjnych. Nawet w przypadku Legionowa, które zdecydowanie pozytywnie „odstawało” od pozostałych gmin pod względem jakości zarządzania, prezydent stwierdził, iż: „strategie są bardzo ważne, ale rzeczywistość jest cholernie zmienna i trzeba działać bardzo szybko”.

Większość przebadanych gmin posiadała również przygotowane wieloletnie programy inwestycyjne. W większości przypadków obejmowały one jednak tylko 3-letnie okresy budżetowe. Jedynie w przypadku dwóch gmin zastosowano programy obejmujące perspektywę co najmniej 10-letnią. W tych gminach wieloletni plan inwestycyjny (WPI) był najistotniejszym dokumentem kształtującym bieżącą i przyszłą politykę. Był on na bieżąco monitorowany przez pracowników urzędu zajmujących się przygotowaniem i realizacją poszczególnych zadań publicznych. Zapisy WPI traktowane były jako wiążące, w tym sensie, że przekładały się na proces bieżącego budżetowania wydatków inwestycyjnych. W gminach niestosujących w ogóle tego instrumentu zarządzania lub posiadających plany tylko w perspektywie 3-letniej władze publiczne nie były przywiązane do ich zapisów, traktując je raczej jako dodatkowy intencyjny zapis planowanych zadań. Warto dodać, iż w gminie, która w badanym okresie była liderem pod względem wartości inwestycji w przeliczeniu na 1 mieszkańca (Grodzisk Maz.), burmistrzowi, mimo iż nie posiadał wieloletniego planu inwestycyjnego oraz prognozy budżetu, udawało się skutecznie nią rządzić.

Żadna z przebadanych gmin (poza gminą Żabia Wola) nie posiadała wieloletniego planu finansowego, wykraczającego poza 3-letni okres budżetowania. Stosowane były jedynie 3-letnie, obowiązkowe prognozy zadłużenia gmin, stanowiące załącznik do budżetu (jak już wspomniano, jedynie w dwóch przypadkach WPI wykraczał poza 3-letni okres planowania). Skarbnicy nie wykonywali też jakichkolwiek analiz wykraczających poza 3-letni okres ani analiz wskazujących na bezpieczne limity długookresowego zadłużania się gminy. Pomimo niemal całkowitego braku skutecznego zastosowania instrumentów wieloletniego planowania finansowego i inwestycyjnego wszystkie przebadane gminy w ostatnich latach osiągnęły spektakularne wyniki inwestycyjne. Warto dodać, iż w większości badanych gmin władze stosowały metody budżetowania zadaniowego jako alternatywę dla tradycyjnego procesu przygotowania budżetów.

W zakresie racjonalizacji wydatków bieżących należy uznać, że każda gmina stosowała zupełnie inną politykę. W większości gmin nie opracowano jednak żadnych długofalowych programów i analiz ukierunkowanych na ograniczenie marno-

trawstwa w jednostkach budżetowych. W większości racjonalizacja była zastępowana restrykcyjną bądź „rozdmuchaną” i uznaniową polityką decydentów, którzy bez przeprowadzenia jakichkolwiek badań i analiz podejmowali decyzje o zwiększaniu lub zmniejszaniu puli środków bieżących przekazywanych jednostkom budżetowym. Bardzo pozytywnym przykładem zarządzania wydatkami bieżącymi jest miasto Legionowo, w którym jakość zarządzania w tym zakresie była bardzo wysoka i charakteryzowała się zastosowaniem wielu różnorodnych elementów wywodzących się wprost z nurtu NPM i *public governance*. Do najważniejszych cech zarządzania w tym obszarze zaliczyć należy przede wszystkim fakt, że wszelkie decyzje i działania podejmowane przez władze miasta i skutkujące zmianą sposobu zarządzania sferą wydatków bieżących poprzedzane były wnikliwą analizą kosztów i korzyści, na podstawie której uzyskiwano informacje na temat optymalnego zakresu reform. Instrumenty stosowane przez władze miasta ukierunkowane były na poprawę efektywności działania jednostek budżetowych, w tym zwłaszcza w odniesieniu do osiągniętych rezultatów i optymalizacji kosztów bieżących. Z analizy procesów zarządzania w sferze realizacji zadań publicznych w ochronie zdrowia i oświacie w Legionowie wynika, że efektywne wykorzystanie wieloletnich programów i strategii rozwoju możliwe było dzięki pełnemu zrozumieniu przez kierownictwo urzędu i pracowników jednostek budżetowych mechanizmów strategicznego planowania rozwoju w danej sferze. Dzięki wdrożeniu wielu instrumentów nowoczesnego zarządzania prezydent mógł, przy minimalizacji ryzyka spadku jakości świadczonych usług publicznych, przekazać większość kompetencji zarządczych na szczebel dyrektorów poszczególnych placówek. Scedowanie kompetencji na niższy szczebel zarządczy zrealizowane było jednak przy zastosowaniu wielu instrumentów zwiększających możliwości działania, motywację i kompetencje dyrektorów placówek. Niestety Legionowo jest wyjątkiem wśród wszystkich przeanalizowanych gmin, w których w badanym okresie nie stosowano praktycznie żadnych instrumentów zarządczych zwiększających efektywność i skuteczność działania jednostek budżetowych. W większości gmin wykorzystywano indywidualnie dopasowane instrumenty stosowane na podstawie subiektywnych ocen zarządów i kierownictwa placówek. Na podstawie analizy zebranego materiału badawczego nie można jednak stwierdzić, że jakość zarządzania w sferze wydatków bieżących była w tych gminach szczególnie niska. W mniejszych gminach (np. Żabia Wola) z dużym powodzeniem stosowano rodzaj „ręcznego zarządzania” przez wójta. W innych wójtowie i burmistrzowie powołali mniej lub bardziej wyspecjalizowane struktury do kontroli efektywności wydatkowania środków w jednostkach budżetowych. Ogólnie należy uznać, że w większości gmin stosowane były bardzo indywidualnie dopasowane sposoby zarządu nad wydatkowaniem środków bieżących w jednostkach budżetowych. Pomimo że nie miały one charakteru systemowego, jak w przypadku Legionowa, to dzięki nim gminy te radziły sobie bardzo dobrze w obszarze racjonalizacji wydatków bieżących.

Odnosząc się do stylu sprawowania władzy, głównie w kontekście podejścia *public governance*, należy uznać, że we wszystkich przebadanych gminach rządzący

charakteryzowali się bardzo zrównoważonym i przemyślanym podejściem w kwestii realizacji polityki społeczno-gospodarczej. Można uznać, iż we wszystkich gminach rządy sprawowali prawdziwi lokalni liderzy, którzy doskonale radzili sobie z kształtowaniem warunków dla rozwoju gminy. Jednak na podstawie analizy zebranego materiału badawczego nie można stwierdzić, iż w każdej gminie stosowano podobny styl rządzenia. W większości przypadków zauważalne było zastosowanie tzw. partycypacyjnego modelu rządzenia gminą, zbliżonego trochę do pierwotnych założeń *public governance*. Decydenci starali się na ogół przesunąć odpowiedzialność za podejmowane decyzje na szczeble dyrektorów i kierowników poszczególnych wydziałów i placówek budżetowych. W większości gmin odbywało się to jednak przy zachowaniu pełnego i stałego nadzoru władz gmin nad jakością działania urzędu, jednostek publicznych i świadczenia usług publicznych. Ważną cechą większości władz gminnych było to, że potrafiły one słuchać głosu zarówno interesariuszy, jak również pracowników urzędu i jednostek publicznych. Opinie pracowników i interesariuszy stanowiły bardzo istotny czynnik wpływający na ostateczne decyzje. Na ogół włodarze, z którymi spotkano się w ramach badania, często rozmawiali z mieszkańcami, a w urzędach i w terenie organizowano cykliczne spotkania z lokalną społecznością.

Pamiętając o tym, że władze myślące w kategoriach *public governance* uwzględniają w swoim działaniu kategorie rozwoju lokalnego, a nie wyłącznie zachowania szeroko rozumianego ładu publicznego, rozmawiają, dyskutują, organizują współpracę i konkurencję środowisk lokalnych i wreszcie budują zaufanie poprzez partycypację społeczną w procesie programowania rozwoju, po przeanalizowaniu zebranego materiału badawczego można sformułować następujące wnioski:

- *Obszar dojrzałości decydentów i struktur władzy publicznej*
Należy uznać, iż włodarze przebadanych gmin wykazywali co najmniej chęć całkowitego i zgodnego z interesem publicznym współdziałania z ich interesariuszami. Trzeba jednak zauważyć, że wszyscy chcieli mieć decydujący głos w większości najważniejszych obszarów działania gmin. Pomimo tego dostrzegali korzyści wynikające z partnerstwa i kooperacji z organizacjami zewnętrznymi i społeczeństwem. Byli jednak skłonni upatrywać we własnej podmiotowości jedynej legalnej siły mogącej skutecznie decydować o kierunkach rozwoju danej jednostki terytorialnej.
- *Zaufanie decydentów względem potencjału interesariuszy władzy publicznej*
Większość rozmówców w przebadanych gminach starała się dostrzegać w swoim otoczeniu partnerów, a nie tylko podmioty, którym trzeba zapewnić realizację określonych usług i odpowiednie warunki funkcjonowania.
- *Otwartość decydentów na możliwość współpracy z ogółem interesariuszy*
W tym zakresie większość rozmówców wskazywała na możliwość i chęć zawiazania współpracy z wieloma interesariuszami. W praktyce tylko w przypadku Żabiej Woli można powiedzieć, że wójt wykazywał bardzo dużą aktywność w kierunku aktywizowania interesariuszy i pobudzania ich do wspólnego działania na rzecz gminy.

- *Tradycje społeczeństwa obywatelskiego oraz odpowiednia świadomość roli społeczeństwa i wszystkich interesariuszy w procesie kształtowania polityki społecznej i gospodarczej w ścisłej współpracy z decydentami*

W tym zakresie przeanalizowana sytuacja w większości gmin przedstawiała się niestety bardzo negatywnie. Większość decydentów zwracała uwagę na niemal całkowity brak świadomości mieszkańców i pozostałych interesariuszy w zakresie możliwości tzw. współzrządzenia oraz wspólnej realizacji zadań publicznych. Nawet w Żabiej Woli, w której wójt prowadził niezwykle aktywną politykę ukierunkowaną na zmianę postaw mieszkańców z roszczeniowych na partycypacyjne, nie udało się nawiązać szerokiej i stałej współpracy.

Większość przebadanych gmin nie stosowała w analizowanym okresie żadnych metod związanych z wykorzystaniem tzw. instrumentów „prorynkowych”, zakładających udział podmiotów prywatnych w procesie realizacji zadań publicznych. Większość włodarzy gminnych uważała, że nie ma sensu prywatyzować zarządzania w placówkach publicznych, gdyż jest możliwe osiągnięcie dobrych rezultatów przy zachowaniu pełnej kontroli działania ze strony władz. Jedyną formą cedowania wykonawstwa zadań publicznych wykorzystywaną we wszystkich przebadanych gminach było rozpisywanie konkursów dla organizacji pozarządowych na realizację niektórych zadań publicznych, głównie sportowych i kulturalnych. Bardzo interesującym przykładem w tym zakresie jest Grodzisk Maz.

Różnie był natomiast wykorzystywany inny instrument zarządzania w postaci polityki kadrowej. Zdaniem większości rozmówców przy obecnych regulacjach prawnych niezwykle trudno jest utrzymać w samorządzie wykwalifikowanych pracowników, którzy na ogół wolą pracować w prywatnych firmach. W opinii większości włodarzy gminnych dużą krzywdą dla polityki motywowania pracowników są obowiązujące regulacje w zakresie wynagrodzeń pracowników samorządowych. Wzorcowym przykładem sprawnie realizowanej polityki kadrowej, charakteryzującej się wykorzystaniem bardzo wielu nowoczesnych instrumentów zarządczych, jest Legionowo. Prezydent i podlegli kierownicy/dyrektorzy poza ustawowymi wymogami wykorzystywali w analizowanym okresie bardzo wiele instrumentów bieżącej kontroli jakości i skuteczności działań poszczególnych pracowników. Oceny jakości pracy nie dokonywano na podstawie subiektywnej oceny prezydenta lub kierowników, lecz wyłącznie w drodze analizy osiągniętych wyników w ramach systemu zarządzania jakością ISO. Przykład stosowania systemu zarządzania jakością praktykowany w Legionowie jest jednym z niewielu na Mazowszu i w całym kraju, który zakończył się całkowitym powodzeniem. Sukces wdrożenia systemu ISO polega na tym, że stanowi on efektywne narzędzie stosowane w celu realnej poprawy jakości zarządzania w urzędzie i jednostkach publicznych.

7. Podsumowanie

Przeprowadzone badanie w zakresie analizy jakościowej procesów decyzyjnych w wybranych przodujących gminach Mazowsza ujawniło niezwykle duże zróżnico-

wanie sposobów zarządzania publicznego. Wspólną cechą wszystkich przebadanych gmin jest to, że w ciągu ostatnich 10 lat osiągnęły bardzo dobre wyniki rozwoju społeczno-gospodarczego na tle pozostałych gmin Mazowsza. Na podstawie analizy zebranego materiału badawczego należy jednak stwierdzić, iż drogi do osiągnięcia sukcesu były bardzo różne w niemal każdej gminie. Tylko w zakresie wybranych instrumentów NPM i *public governance* można potwierdzić ich wspólne zastosowanie przez wszystkie gminy. Należy podkreślić, iż żadna z przebadanych gmin nie stosowała instrumentów NPM i *public governance* w sposób kompleksowy. Można więc sformułować opinię, że władze gmin osiągających sukces niezwykle umiejętnie dopasowywały tylko wybrane instrumenty zarządzania, w tym NPM i *public governance*, do potrzeb kształtowania skutecznej i efektywnej polityki społeczno-gospodarczej. Decydenci charakteryzowali się dużą wiedzą i doświadczeniem w zakresie sprawnej realizacji zadań publicznych. Wiedząc o tym, że w praktyce samorządowej dostępnych jest bardzo wiele rozmaitych instrumentów zarządzania, w tym zwłaszcza NPM i *public governance*, nie starali się na siłę i szybko ich wykorzystywać. Wręcz przeciwnie – każdorazowe zastosowanie jakichkolwiek instrumentów zarządczych poprzedzane było mniej lub bardziej rozbudowanymi analizami określającymi ewentualne koszty i korzyści oraz możliwości skutecznej aplikacji. Co więcej, w zaobserwowanej mazowieckiej praktyce samorządowej tylko w bardzo nielicznych przypadkach stosowane były instrumenty w czystej postaci wywodzące się z nurtu NPM lub *public governance* (np. w Legionowie, choć i tam prezydent wprowadził wiele modyfikacji). Wydaje się, że polscy decydenci starają się maksymalnie dopasować kształt proponowanych instrumentów NPM do własnych potrzeb oraz do lokalnej specyfiki każdej gminy.

Praktyka wielu gmin pokazała, że zbyt szybkie, nieprzemyślane i nieuspołecznione wdrożenie niektórych rozwiązań NPM nie jest możliwe lub przynosi więcej szkód niż korzyści. Jako przykład można przywołać nieudaną próbę zastosowania standaryzacji usług oświatowych w Legionowie. Stosowane z sukcesem instrumenty zarządzania charakteryzują się dopasowaniem do lokalnej specyfiki działania danej gminy oraz pełną akceptacją i zrozumieniem ze strony pracowników i interesariuszy. Ciekawym przykładem, całkowicie przeczącym konieczności stosowania wieloletnich instrumentów zarządzania, jest Grodzisk Maz., który od przeszło 10 lat osiąga spektakularne sukcesy, a nigdy nie miał opracowanego WPI i prognozy budżetowej. W tym przypadku czynnikiem decydującym o sukcesie wydaje się być osoba samego burmistrza – niezwykle charyzmatycznego lokalnego lidera i menedżera, umiającego przeforsować wiele racjonalnych pomysłów. W tym momencie należy sformułować wniosek, że we wszystkich przebadanych gminach bardzo istotny wpływ na jakość i skuteczność zarządzania publicznego miały czynniki w ogóle niezwiązane z wykorzystaniem instrumentów NPM i *public governance*. Wśród najważniejszych należy wymienić zwłaszcza styl rządzenia decydentów i ich aktywność wewnątrz i na zewnątrz gminy.

Przeprowadzone rozmowy ugruntowały przekonanie autora, że na terenie Mazowsza tylko aktywna postawa na zewnątrz gminy – w otoczeniu wojewódzkim, może spowodować napływ dodatkowych środków na inwestycje publiczne. Ponadto niezwykle istotnym czynnikiem kształtującym możliwości zarządzania w przebadanych gminach było utrzymanie ciągłości władzy. Jedyną gminą, w której wójt nie sprawował urzędu od przynajmniej trzech kadencji, była gmina Błonie. Kolejnym ważnym aspektem warunkującym możliwości zarządzania w przebadanych gminach jest skuteczne wykorzystanie polityki kadrowej. We wszystkich przypadkach, poza Pruszkowem, polityka kadrowa i kontrola efektywności działania urzędników stanowiły bardzo istotny element zarządzania. Wśród pozostałych ważnych czynników jakości zarządzania należy wymienić rolę miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz właściwą politykę władz w zakresie pozyskania i sprzedaży nieruchomości przeznaczanych na cele publiczne.

Wskazane w pracy zagrożenia związane z niewłaściwym i nieprzemysłanym wykorzystaniem metod NPM i *public governance* powodują, że lokalni decydenci w Polsce spoglądają najczęściej na nowe instrumenty zarządzania publicznego z perspektywy kompromisu pomiędzy nim a tradycyjnymi metodami sprawowania władzy. Wykorzystywane są raczej instrumenty silnie zmodyfikowane, dopasowane do obranej strategii działania i specyfiki danej gminy. Jak pokazał przykład Legionowa i Żabiej Woli, NPM jako ograniczony zbiór atrakcyjnych metod nowoczesnego zarządzania publicznego może być bardzo skutecznym uzupełnieniem autonomicznej i sprawnie działającej administracji publicznej, która w trosce o rozwój społeczny i gospodarczy może wykorzystywać te instrumenty w procesie realizacji zadań publicznych, jeśli okażą się być korzystniejsze od metod tradycyjnych.

Należy uznać, iż w większości przebadane gminy rządzone były przez władze kierujące się maksymalizacją dobrobytu interesariuszy oraz zaspokojeniem ich potrzeb. Władze te w sposób racjonalny (jednak rzadko na podstawie obiektywnych wyników analiz kosztów i korzyści), z uwzględnieniem wszechstronnej konsultacji z otoczeniem i w drodze realizacji opracowanej wieloletniej strategii rozwoju, wykorzystywały niektóre instrumenty oferowane przez NPM i *public governance* jako ewentualne uzupełnienie już ukształtowanej i prowadzonej lokalnej polityki społeczno-gospodarczej.

Literatura

1. Goleń M., Ziółkowski M., *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym*, w: *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2003.
2. Jaroński K., *Finansowanie inwestycji komunalnych w Polsce w warunkach samorządności lokalnej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2003.
3. Jeżowski P., *New Public Management – nowy paradygmat zarządzania w sektorze publicznym*, w: *Zarządzanie w sektorze publicznym – rozwój zrównoważony – metody wyceny*, red. P. Jeżowski, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2002.

4. Kettl D., *The global public management revolution. A report on the transformation of governance*, The Brookings Institution, Washington 2000.
5. Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej*, Media Rodzina, Poznań 1994.
6. Supernat J., *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzania*, http://www.supernat.pl/wyklady/plk/i_72_2_Administracja_publiczna_governance_i_nowe_publiczne_zarzadzanie.pdf.
7. Zalewski A., *Z doświadczeń nowego zarządzania publicznego*, w: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, red. D. Strahl, Prace naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2003, nr 979.
8. Ziółkowski M., *Zarządzanie strategiczne w samorządzie gminnym*, w: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, red. D. Strahl, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław 2003.

DETERMINANTS OF EFFICIENT PUBLIC MANAGEMENT IN COMMUNES ON THE EXAMPLE OF MAZOWSZE REGION

Summary: This paper is to determine whether and to what extent the use of instruments, new public management (NPM) and public governance can contribute to a significant increase in efficiency and effectiveness of public management in Polish municipalities. The author describes the process of evolution of public management paradigm, paying attention to the role of NPM and public governance in shaping modern management models in the public sector. Then, by identifying the basic determinants of effective management in the municipalities he argues that the comprehensive application of new public management and public governance's methods is not a decisive factor in improving the effectiveness of public management in Polish municipalities.