

*Zofia Dolewka*¹

*Marek Wojciechowski*²

Samorząd terytorialny jako podmiot gospodarczy

Abstrakt

Przedmiotem artykułu jest próba zidentyfikowania roli samorządu terytorialnego (jako instytucji publicznej) w działalności gospodarczej. W samorządzie jest nią wykonywanie zadań własnych (głównie poprzez świadczenie usług) w celu zaspokojenia potrzeb społecznych, jak też podejmowanie różnych działań w kierunku kształtowania warunków rozwoju lokalnego i przedsiębiorczości. Na tym polega dwoista rola samorządu jako usługodawcy i kreatora rozwoju. Opracowanie ma charakter analityczno-opisowy na podstawie przeglądu i interpretacji literatury przedmiotu oraz obserwacji praktyki. Tezę przyjętą w rozważaniach jest twierdzenie, że „samorząd w całości kształcie swojego działania kieruje się myśleniem ekonomicznym i odrębną logiką funkcjonowania w działalności gospodarczej (przedsiębiorczości)”. Ze względów strukturalno-funkcjonalnych samorząd terytorialny posiada znamiona typowe dla podmiotu przedsiębiorczości.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, działalność gospodarcza, przedsiębiorczość, logika ekonomiczna

Kody klasyfikacji JEL: L38, P43, R10, R11, Z18

¹ Uniwersytet Łódzki, Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego, e-mail: zofia.dolewka@eksoc.uni.lodz.pl, <https://orcid.org/0000-0003-3950-1657>.

² Społeczna Akademia Nauk w Łodzi, e-mail: marek.wojciechowski2010@wp.pl, <https://orcid.org/0000-0001-5127-7331>.

Local Government as a Economic Entity

Abstract

The article aims to identify the role of local government, as a public institution, in economic activity. Local government fulfills this role through the performance of its own tasks – mainly by providing services to meet social needs – and by undertaking various actions to shape the conditions for local development and entrepreneurship. This dual role positions local government as both a service provider and a creator of development. The study is analytical and descriptive, based on a review and interpretation of the relevant literature and observations of practice. The thesis proposed in this discussion asserts that local government, in all its activities, is guided by economic thinking and operates according to a distinct logic of functioning in economic activity (entrepreneurship). For structural and functional reasons, local government has characteristics typical of an entrepreneurial entity.

Keywords: local government, economic activity, entrepreneurship, economic logic

JEL Classification Codes: L38, P43, R10, R11, Z18

Wprowadzenie

Przedmiotem zainteresowania badawczego w artykule jest samorząd terytorialny. Jak wynika z tematu określonego tytułem opracowania, celem analizy poznawczej jest charakterystyka ekonomiczna samorządu noszącego liczne znamiona podmiotu w sferze gospodarowania. W rozważaniach przyjęto założenie, że samorząd w swoim funkcjonowaniu przypomina działanie przedsiębiorcze, a on sam staje się *quasi*-przedsiębiorstwem prowadzącym działalność w warunkach rynkowych. Większość prac naukowych z zakresu problematyki samorządu terytorialnego mieści się w nurcie prawn-administracyjnym, socjologiczno-politologicznym oraz na wybranych aspektach ekonomicznych (głównie finansów i zarządzania). Do tej pory zrealizowano mało opracowań *stricte* ekonomicznych, wyjaśniających kwestie z dziedziny gospodarowania w skali mezoekonomicznej. Do głównych pozycji traktujących miasto i samorząd w sensie całościowym należy zaliczyć prace m.in.: J. Regulskiego (1982), A. Ginsberta-Geberta (1984), C. Kosikowskiego (1992), T. Markowskiego (1997), E. Wojciechowskiego (1997, 2012), W. Gorzym-Wilkowskiego, A. Miszczuk, M. Miszczuka, K. Żuka (1999), pod redakcją R. Broła (2004), pod redakcją A. Zalewskiego (2005), A. Harańczyk (2010), G. Maślocha i J. Sieraka (2013). Z tej perspektywy samorząd terytorialny definiowany jest przez jego władze (bez wnikania w ich

strukturę) i instrumentarium realizacyjne lokalnej polityki rozwoju. Największy dorobek tworzyły badania gospodarki lokalnej w kontekście finansów publicznych, analizy wybranych aspektów zarządzania, przedstawienie administracji publicznej jako systemu kierowania gospodarczego. Marginalnie traktowano zagadnienie gospodarki mieniem komunalnym oraz komparatywne oceny sprawności podmiotów (form organizacyjno-prawnych) realizacji zadań własnych jednostek samorządowych. Relatywnie mało uwagi poświęcono tematyce spółek komunalnych, odgrywających ważną rolę w polityce samorządu.

Konsekwencją znaczenia usług publicznych w gospodarce jest globalne zainteresowanie problematyką efektywności ich wytwarzania oraz dostarczania (Frączkiewicz-Wronka, 2015: 123). Z ekonomicznego punktu widzenia kluczowe jest badanie efektywności działania władz lokalnych i podległej administracji oraz przedsiębiorstw i instytucji, wykonujących zadania o charakterze użyteczności publicznej. W tej mierze doświadczenie badawcze jest skromne, ponieważ analizy wymagają bardzo głębokiej znajomości funkcjonowania ogniw samorządu, a szerzej logiki i mechanizmu działania w tym wymiarze gospodarowania. Czołową pozycją w tym zakresie jest praca M. Kachniarza (2012) oraz cykl opracowań artykułowych P. Swianiewicza. Powodem dużej powściągliwości w badaniu efektywności w sektorze publicznym jest mało rozwinięta metodyka, nieuwzględniająca w pełni specyfiki *public utility*. Większość zadań własnych samorządu, określonych ustawowo, ma właśnie cechy użyteczności publicznej. Kategoria *public utility* identyfikowana jest jako obszar gospodarki posiadającej takie cechy jak: szczególny charakter potrzeb zaspokajanych w sposób zbiorowy, monopolistyczna pozycja na rynku (monopol naturalny), infrastrukturalne podstawy działania oraz niedochodowy cel działalności (*non-profit*).

Ekonomiczne oblicze samorządu terytorialnego nakazuje inaczej spojrzeć na tę instytucję publiczną. Jest ona polityczną organizacją wspólnoty mieszkańców na danym terytorium, stanowiącą segment struktury państwa jako całości. Niemniej samorząd jest też organizacją publiczną noszącą znamiona typowej organizacji gospodarczej, a ściślej kapitałowej spółki handlowej. Przemawia za tym charakterystyka ekonomiczna samorządu terytorialnego oraz logika gospodarowania w układach *mezo* (w lokalnych i regionalnych). W pewnym stopniu chodzi o filozofię gospodarowania w poszczególnych ekonomikach branżowych. Celem naukowym opracowania jest badanie struktury samorządu z perspektywy ekonomicznej, upatrując w nim swoisty podmiot gospodarowania. Stwierdzenie, że samorząd terytorialny stanowi szczególną formułę w zakresie organizacyjno-prawnym jest istotnym założeniem metodycznym. Za tezę badania przyjęto pogląd, że samorząd w całości kształcie swojego działania kieruje się myśleniem ekonomicznym i odrębną logiką funkcjonowania w działalności gospodarczej (przedsiębiorczości).

Opracowanie nosi charakter poznawczo-teoretyczny, koncentrując uwagę na tych elementach i czynnikach, które nadają mu rysy działania przedsiębiorczego. Rozważania prowadzone są w następującej sekwencji: odrębność strukturalna sektora publicznego (w tym w sferze samorządu), cechy ekonomiczne samorządu, logika i mechanizm gospodarowania oraz zarządzania, podsumowanie. Metody badawcze obejmują podejście analizy opisowej, porównawczej oraz indukcyjne formułowanie ujęć syntetycznych. Wyodrębnione aspekty i wątki ekonomiczne mogą być weryfikowane przez badanie empiryczne na podstawie zebranego i dostępnego materiału faktograficznego.

Specyfika strukturalna samorządu

O szczególności funkcjonowania samorządu w sferze gospodarczej decydują warunki i sposoby jego działania, odmienne od aktywności w sektorze prywatnym i obywatelskim (społecznym). Warunki te odznaczają się cechami organicznie powiązаныmi z filozofią postępowania samorządu w działalności gospodarczej. Mają one zatem charakter stały, immanentny, wynikający ze struktury samorządu terytorialnego. Punktem wyjaśnienia specyfiki samorządu jest pokazanie odrębności funkcjonowania całego sektora publicznego. Odrębność ta rzutuje następnie na jakość zarządzania i ekonomikę sektora, jak i jego podsystemów (rządowego i samorządowego), ponieważ gospodarowanie publiczne mimo pewnych cech wspólnych ze sferą prywatną (biznesu) różni się wyraźnie od przedsiębiorczości w warunkach gospodarki rynkowej.

W literaturze przedmiotu różnicom i podobieństwom sektora publicznego i prywatnego poświęcono relatywnie dużo miejsca, eksponując i opisując różne aspekty procesu gospodarowania. W piśmiennictwie zagranicznym na uwagę zasługują m.in. praca G.A. Boyne (2002: 97–121). Na gruncie polskim szeroką analizę porównawczą tych sektorów przeprowadził E. Wojciechowski (2023: 67–71). Poniżej przedstawione będą najpierw istotne właściwości wyróżniające sektor publiczny, a w dalszej kolejności właściwości typowe dla obydwu badanych sektorów gospodarki. Do głównych odrębności sektora publicznego należy zaliczyć:

- homogeniczność i nadrzędność celu działania,
- monopolistyczną z natury pozycję samorządu i administracji publicznej na rynku,
- niejednorodność organizacyjno-instytucjonalną,
- inny typ procesu podejmowania decyzji publicznych.

W działalności publicznej istnieje inna, niż gdzie indziej, hierarchia celów. Dominuje w niej cel społeczny, którym jest sprawne zaspokajanie potrzeb społecznych

i państwa jako całości. Nadrzędność celu społecznego w sektorze publicznym nie wyklucza bynajmniej ważności stawianych celów ekonomicznych, jak to dzieje się w przedsiębiorstwie. W samorządzie oraz w innych ośrodkach decyzyjnych formułowane są cele ekonomiczne, dotyczące różnych aspektów i płaszczyzn działalności gospodarczej. Można zatem powiedzieć, że zbiór celów ekonomicznych prowadzi do celu społecznego, który staje się dominujący. Cel ogólny działalności wynika z charakteru świadczonych zadań publicznych przez administrację rządową i samorządową. Jak zaznaczono, mają one wymiar użyteczności publicznej, obligujący do skutecznego realizowania zadań własnych. Wobec tego nastawienie na maksymalizację zysku schodzi na dalszy plan, na rzecz stabilnego wykonywania zadań przez świadczenie usług powszechnie odczuwalnych i dostępnych (przestrzennie i ekonomicznie). W strukturze wartości nadrzędna jest równość i sprawiedliwość w dostępie do nich. W procesie świadczenia usług komunalnych zachodzi istotna sprzeczność wartości, o których mówi się w teorii ekonomii. Według Josepha E. Stiglitz'a polega ona na zależności negatywnej między dostępem do urządzeń publicznych a ich efektywnością (2004: 136). Zdaniem A. Zalewskiego obok efektywności liczy się sprawiedliwość, mająca na celu zapewnienie równego dostępu do usług wszystkim mieszkańcom, niezależnie od ich sytuacji finansowej (2007: 211). Efektywność jest natomiast jedynie narzędziem dla osiągnięcia celu publicznego i społecznego. Przyjmuje się zatem programowo, że użyteczność publiczna usług jest bardziej zorientowana na działanie *non-profit*, nie wykluczając jednak osiągnięcia zysku, wyniku zerowego lub niewielkiej (ale uzasadnionej) straty.

Duża część sektora publicznego (w tym podsektora samorządowego) funkcjonuje w warunkach monopolistycznych, w których nie istnieje możliwość wyboru innego wykonawcy usług publicznych (Jeżowski, 2000: 145). Odbiorcy usługi są „skazani” na korzystanie tylko z jednego świadczeniodawcy (publicznego bądź prywatnego). W takiej sytuacji konsumenci (odbiorcy) usług są ograniczani w suwerenności swojego wyboru. Dla obrony ich interesów konieczne jest regulowanie działalności podmiotów przez czynnik publiczno-administracyjny lub niezależne instytucje (np. Wody Polskie, Urząd Regulacji Energetyki). Jeśli brak jest organu regulacyjnego, funkcje te może pełnić administracja komunalna, a następnie organ stanowiący samorządu lokalnego.

W odróżnieniu od sektora prywatnego, w sektorze publicznym występuje heterogeniczność jego organów i elementów składowych. Jego heterogeniczność polega na różnorodności ośrodków władzy, struktury urzędów, wyspecjalizowanych administracji, instytucji oraz podmiotów wykonawczych, pochodzących z sektora publicznego, prywatnego i częściowo społecznego. Przedsiębiorstwa prywatne są organizacyjnie bardziej zwarte, od prostych do bardzo złożonych form

organizacyjno-prawnych. Z tego względu zarządzanie w sektorze publicznym jest bardziej złożone i różnorodne.

Sektor publiczny charakteryzuje się odmiennym systemem podejmowania decyzji ekonomicznych, lokujących się w całokształcie dokonywanych wyborów w warunkach ograniczoności środków. Nie dotyczy to istoty decydowania, lecz formy i struktury procesu. Jest bardziej złożony i wydłużony w czasie, o czym dowodzi wielość jego uczestników oraz mocno sformalizowane procedury postępowania. W wielu momentach procedury są bardziej przejrzyste i trwają wielokrotnie dłużej niż w biznesie. Przykładowo, sama procedura partnerstwa publiczno-prywatnego jest skomplikowana oraz złożona i może trwać (jak pokazuje praktyka) nawet do trzech lat. Nadto, proces nacechowany jest kierowaniem się mechanizmami koordynacji, negocjacji, pozyskania opinii społecznej (konsultacje). Świadczy to o wyższym koszcie procedury podejmowania decyzji w sektorze publicznym, w tym w samorządzie terytorialnym.

W przeciwieństwie do przedsiębiorstwa, gospodarka samorządu terytorialnego jest bardziej złożona i zróżnicowana. Z tego powodu strategie gospodarcze budowane są wolniej i reaktywnie, na podstawie ogólnych zasad ekonomii. Zatem gospodarowanie wydaje się być procesem trudniejszym i bardziej złożonym od zarządzania, zwłaszcza że systemy samorządowe są względnie zamknięte. K. Obłój zauważa, że w takim systemie trudno zarządzać proaktywnie, ponieważ rządzący i administracja wykazują niezwykłą skłonność do popełniania błędów (2005: 3). Można przyjąć, że cała działalność gospodarcza gminy mieści się w pojęciu „działalność komunalna” (Dudzik, 1998: 163). Analiza w nurcie teorii wyboru publicznego wskazuje, że samorząd lokalny jest nieefektywny, ponieważ marnuje środki i jest skłonny do wydawania nadmiernej ilości pieniędzy (Weiss, 2002: 283).

Podobieństwo samorządu do przedsiębiorstwa

Tak jak w przedsiębiorstwie, samorząd terytorialny jest właścicielem podstawowych zasobów gospodarczych, niezbędnych dla realizowania zadań publicznych. Zasoby te są różnorodne, rozległe rzeczowo i przestrzennie oraz posiadają dużą wartość ekonomiczno-finansową. Z perspektywy ekonomicznej należy je wykorzystywać efektywnie i pomnażać, zgodnie z zasadą racjonalnego gospodarowania. Przesłanką dla traktowania samorządu jako swoistego podmiotu gospodarczego jest zapis w *Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego*. Mówi on, że samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich

własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców (art. 3 ust. 1 *Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*).

W samorządzie personifikacją organów będących odpowiednikiem władzy gospodarczej w spółce kapitałowej są mieszkańcy, organ stanowiący i wykonawczy (niezależnie od formy wybierania). Mieszkańcy samorządu są jego właścicielem (majątku *sensu largo*), posiadającymi status suwerena. To mieszkańcy wybierają swoistą radę nadzorczą w postaci organu stanowiącego, stojącego na straży reprezentowania interesów całej społeczności lokalnej. Z kolei radni powiatu i samorządu województwa wybierają organ wykonawczy (zarząd w przedsiębiorstwie). W gminie taki zarząd jest monokratyczny, wybierany bezpośrednio przez mieszkańców, z pominięciem organu stanowiącego. Tak jak w spółce, również w samorządzie obsługą właściciela (mieszkańca), rady nadzorczej (organ stanowiący) i zarządu (organ wykonawczy) zajmuje się wyspecjalizowany aparat administracyjny – rozbudowany bardziej niż w przedsiębiorstwie (spółce kapitałowej). Jednocześnie administracja (urząd i jego agendy) pełni funkcje regulacyjne wobec sfery realizacyjnej. Tak więc układ władzy w samorządzie jest porównywalny do systemu zarządzania dużą firmą. Zwraca na to uwagę L. Janiszewski analizując struktury zarządów władz lokalnych w USA i w Kanadzie (1993: 70–71).

Struktura zarządzania w samorządzie jest zbliżona do sektora biznesu. Analogicznie jak w sektorze prywatnym, w samorządzie w działalności gospodarczej (również *non-profit*) formułowane są cele, zadania oraz dobiera się środki i metody ich realizacji. Powinno odbywać się to zgodnie z logiką gospodarowania, przynoszącą wymierne korzyści społeczne i ekonomiczne. Łatwo zauważyć, że tak pojmowany samorząd jako podmiot gospodarowania podobny jest (z ekonomicznego punktu widzenia) do przedsiębiorstwa wielobranżowego (wielofunkcyjnego). Wynika to z katalogu przypisanych zadań publicznych (własnych i zleconych). Niemniej, różnorodność zadań samorządu powoduje, że domena działania jest bardziej złożona, skomplikowana, wielowymiarowa i przez to specyficzna. Samorząd terytorialny jest korporacją, tzn. sztucznym tworem istniejącym w rozumieniu prawa i w swym charakterze podobnym do korporacji publicznej. Różnica między samorządem a korporacją publiczną polega na celu działania, stosunku do wypełniania funkcji publicznych, różnicy w statucie oraz w samodzielności i metodach postępowania. Sumując, samorząd stanowi korporację publiczną częścią wydzieloną w ramach sektora publicznego (Romański, 1997: 5). W. Kisiel przeprowadzając porównanie korporacji municypalnych z korporacjami prywatnymi na przykładzie miast amerykańskich wskazuje, że jednostki z zarządu publicznego w szerokim zakresie mogą działać jak typowe podmioty gospodarcze (1995: 58, 66). Ich działalności przyświeca interes publiczny, jakim jest świadczenie usług komunalnych, których realizacja jest niezbywalnym obowiązkiem.

Samorząd terytorialny, ze względu na interes publiczny, jako podmiot gospodarczy przynależy do grupy *non-profit organization*. Kategoria zysku odgrywa tutaj kategorię drugorzędną, jako środek do realizacji głównego celu społecznego.

W samorządzie wykorzystuje się zbiór instrumentów zarządzania mających zastosowanie w podmiotach prywatnych. W ich skład wchodzi dokumenty planistyczne (plany, programy, prognozy, strategie), narzędzia finansowe (budżet, wieloletnia prognoza finansowa, sprawozdania budżetowe, bilans, rachunek zysków i strat, przepływy finansowe), instrumenty ekonomiczne (analizy, SWOT, studia, badania efektywnościowe, raporty, szacowanie podaży i popytu na usługi, sprawozdania z działalności, ratingi, rankingi), narzędzia organizacyjne (CAF, systemy zarządzania jakością, struktury urzędu, BSC, TQM itp.) oraz narzędzia marketingowe, mające na celu promowanie poprzez przedstawienie pozytywnego wizerunku samorządu. Jak widać, instrumentarium działania w samorządzie jest obszerne, przy czym skuteczność w osiąganiu celów stanowi pochodną użycia kilku narzędzi spójnych ze sobą (Zalewski, 2007: 36). Zastosowanie instrumentów zarządzania wymaga dużej znajomości potencjału ich oddziaływania, większej w administracji i mniejszej w organach samorządu. W strukturach samorządu występuje zjawisko asymetrii informacji, wyjaśnianej przez koncepcję agencji (*principal agency*). W samorządzie kwestia ta jest bardziej złożona niż w klasycznym przedsiębiorstwie, bowiem organy samorządu pełnią podwójną rolę: agenta wobec społeczności lokalnej jako mocodawcy (pryncypała) oraz tego ostatniego w stosunku do administracji i podmiotów wykonawczych. Nierówność informacji skutkuje mniejszą efektywnością działania oraz słabym naciskiem kontroli społecznej.

W każdej organizacji gospodarczej struktura działania (zarządzanie) obejmuje stawiane cele (zadania) do osiągnięcia oraz szerokie instrumentarium w postaci zasobów gospodarczych, parametrów ekonomicznych oraz metod realizacyjnych. W typowym przedsiębiorstwie jego organy kierują się wizją i misją, celami ekonomicznymi, z zastosowaniem czynników produkcji zgodnie z rachunkiem ekonomicznym, w ramach pewnej kultury organizacyjnej. Według Ł. Sułkowskiego organizacje publiczne charakteryzują się kulturą negatywną, słabą (2015: 109–110). Wydaje się, że na kształt kultury organizacji gospodarczej istotnie wpływa monopolistyczna pozycja władz i podmiotu na rynku. Mechanizmy rynku konkurencyjnego wywołują presję na efektywne wykorzystanie posiadanych zasobów, często ograniczonych. W samorządzie terytorialnym występują takie same elementy działania, bowiem jego władze też biorą pod uwagę wizję i misję działania (służba publiczna), określając cele społeczne i ekonomiczne w procesie realizacji zadań własnych. W skład zasobów gospodarczych wchodzi zatrudnienie w jednostkach samorządu, majątek komunalny obejmujący również zasoby terenów oraz finanse lokalne, znajdujące odzwierciedle-

nie w budżecie. Ujmując to razem, samorząd terytorialny jest nie tylko organizacją publiczną i polityczną, ale także organizacją gospodarczą o wyraźnie zarysowanym wizerunku, funkcjonującą na rynku i w obrocie prawnym. Zdaniem E. Wojciechowskiego samorząd terytorialny pełni różne role i funkcje w sferze gospodarczej. Jest nie tylko władzą i swoistym przedsiębiorstwem, ale przede wszystkim usługodawcą i kreatorem rozwoju, który wydaje i zarabia pieniądze (2003: 48–51). Konsekwencją takiego modelu samorządu – *quasi*-przedsiębiorstwa – jest działanie w logice przedsiębiorczości.

Logika i mechanizm działania w samorządzie

Przesłanką dla nowego myślenia o gospodarowaniu w sektorze publicznym jest koncepcja nowego publicznego zarządzania (NPM) w wersji zarządzania przedsiębiorczego (*entrepreneurial government*) i zarządzania menedżerskiego (*managerialism*). Inne spojrzenie na reformy w sektorze publicznym stało się nowym paradygmatem zarządzania. W odniesieniu do sektora publicznego Ch. Hood wskazał m.in. na następujące cechy NPM: profesjonalne zarządzanie, wdrażanie mechanizmów konkurencji oraz zastosowanie metod i technik zarządzania wykorzystywanego w biznesie (1991: 4–5). Filozofię gospodarowania w sektorze publicznym przedstawili D. Osborne i T. Gaebler, formułując dziesięć zasad zarządzania, w tym m.in. sterowanie zamiast wiosłowania, władze zorientowane na wyniki, wprowadzenie konkurencji do świadczenia usług, władze przedsiębiorcze i nastawione prorynkowo (1992: 50–79, 115–156, 271–301).

Sprawne realizowanie spraw gospodarczych w samorządzie wymaga myślenia i wyobraźni ekonomicznej w obszarze stawiania celów polityki rozwoju, doborze odpowiednich zasobów oraz instrumentów i metod ich osiągnięcia. Elementem łączącym je staje się wykorzystanie rachunku ekonomicznego, czyli kalkulacji kosztów i korzyści w sensie racjonalności, efektywności. Proste administrowanie sprawami publicznymi w samorządzie nie wystarcza, bowiem utrwała utarte schematy postępowania. Zatem konieczne jest aktywne (oszczędne i wydajne) gospodarowanie i przedsiębiorcze zarządzanie z wizją ambitnych zmian, co wymaga dużych nakładów finansowych, jak też profesjonalnej kadry. Władze lokalne, jako delegaci samorządu, czynią to w imieniu mieszkańców wspólnoty i zgodnie z ich potrzebami, preferencjami, zapotrzebowaniem na określone dobra publiczne, które zakreślone są następnie przez priorytety rozwojowe.

Organy stanowiące samorządu wyznaczają cele kierunkowe oraz sprawują kontrolę nad organem wykonawczym. Pełni on rolę gospodarza lokalnego, dbającego

o efektywne wykorzystanie składników majątku komunalnego oraz ich ulepszanie i rozbudowę. W realizacji zadań publicznych organ wykonawczy musi kierować się zasadami ujętymi w przepisach prawa, ale także winien kierować się regułami przedsiębiorczości, których skutki będą korzystne dla wspólnoty samorządowej. W literaturze przedmiotu dotyczącej samorządu terytorialnego podkreśla się ekonomiczną rolę organu wykonawczego, jako specjalisty – przywódcy publicznego, jednoosobowego (gmina) lub kolegiального (powiat, województwo). Szerzej o roli organu wykonawczego w zarządzaniu publicznym pisze E. Wojciechowski (2012: 103–110). Osoba ta, podobnie jak w przedsiębiorstwie, powinna osiągać jak najlepsze wyniki ekonomiczno-finansowe i społeczne, co z kolei winno być kryterium jej oceny (a nie tylko zgodności z prawem, budżetem, programem) i motywowania przez organ stanowiący oraz mieszkańców. W gminie to mieszkańcy są swoistym podmiotem „zatrudniającym” wójta, burmistrza, prezydenta miasta (są to pracownicy samorządowi zatrudnieni na podstawie wyboru), ze względu na bezpośredni demokratyczny wybór. W powiecie i województwie wyboru organu wykonawczego dokonuje rada, podobnie jak w wielu miastach na świecie, (czasami nawet podpisująca z nim kontrakt na zarządzanie – jak w USA). W przypadku bezpośredniego wyboru przez mieszkańców organ wykonawczy w swoim działaniu jest bardziej niezależny, niż gdyby wyboru dokonała sama rada. W tym miejscu dochodzimy do problemu efektywnego wyłonienia takiego specjalisty-lidera, lecz analiza wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Na koniec należy przyjąć, że władza stanowiąca i wykonawcza samorządu oraz podległa im administracja sprawują istotne funkcje i rolę ekonomiczną w realizacji zadań publicznych oraz polityk szczegółowych. Na ekonomiczną rolę samorządu terytorialnego wskazują m.in. K. Jarosiński i B. Opałka (2021: 9, 33).

Przedstawione rozważania pokazują, że gospodarowanie i zarządzanie (wykonywanie zadań publicznych) w samorządzie przebiega również według pewnego schematu działania ekonomicznego, jak w typowej organizacji gospodarczej. Miejsce organów przedsiębiorstwa w samorządzie zajmują – zbliżone znaczeniowo i abstrakcyjnie – władze wykonujące funkcje ekonomiczne. Wątki i aspekty ekonomiczne samorządu pozostają jednak na uboczu głównych nurtów analizy, skupiającej się na stronie finansowej i prawno-administracyjnej jego funkcjonowania. Uznać to należy za ułomność w naukowym badaniu kwestii problemowych w samorządzie terytorialnym. W jego strukturach zdecydowanie brakuje odpowiednio przygotowanych kadr o wykształceniu ekonomicznym, dobrze znających realia gospodarki lokalnej i jej specyfiki. Zaskakuje przy tym, że nawet długoletnie organy wykonawcze samorządu popełniają liczne błędy w kierowaniu sprawami publicznymi, nieraz bardzo dotkliwe w sensie społecznym i gospodarczym.

W realizacji zadań struktura samorządu terytorialnego i jej ogniwa wykorzystują środki i metody działania. Środki mogą mieć charakter zasobu gospodarczego (zatrudnienie, majątek, finanse) lub niematerialny, w postaci instrumentów parametrycznych. Użycie tych środków bezpośrednio lub pośrednio, posiadających określoną wartość, narzuca imperatyw racjonalnego, czyli ekonomicznego działania. Postępowanie władz samorządu w sferze gospodarczej, polegające na odtwarzaniu cyklu wykorzystania zasobów gospodarczych, bez zmiany struktury jest administrowaniem. Jeśli ma miejsce zmiana struktury i powiększanie kategorii ekonomicznych (uznanych za korzystne), wówczas proces ten jest zarządzaniem lub gospodarowaniem. Wspólnym elementem zarządzania i administrowania jest troska o jak najlepsze wykorzystywanie zasobów, tj. efektywne gospodarowanie. Ich przedmiot obejmuje zadania lub cele do realizacji przez struktury samorządowe w procesie zaspokajania potrzeb społecznych danej wspólnoty. Myślenie w samorządzie w kategoriach efektywności ekonomicznej zaznaczyło się w Wielkiej Brytanii i w krajach skandynawskich (Swianiewicz, 1992: 19). Postulatem dla gospodarowania jest poprawa efektywności, zaś dla zarządzania – jego skuteczność.

Filozofią gospodarowania w samorządzie terytorialnym staje się logika przedsiębiorczości lokalnej wymuszona w ogóle lub przez wyznawaną doktrynę teoretyczną. O logice przedsiębiorczego działania w samorządzie przesądza sytuacja ograniczoności środków (budżetu) w wykonywaniu zadań własnych, jak też oczekiwania mieszkańców, co do sposobu zarządzania sprawami publicznymi w samorządzie. W opinii mieszkańców przeciwwagą dla znacznego podnoszenia podatków i opłat lokalnych oraz cen za usługi publiczne jest skupienie uwagi władz na racjonalnym wykorzystaniu istniejących zasobów oraz wysoka aktywność w pozyskiwaniu nowych środków finansowych i inwestorów, a nawet mieszkańców. Z istoty przedsiębiorczości lokalna nie różni się niczym od przedsiębiorczości prywatnej. Przedsiębiorczość obejmuje bowiem cechy ludzkiego działania w wykorzystaniu okazji do osiągnięcia korzyści ekonomicznych. Może być ona nastawiona na zysk lub *non-profit* (W. Gorzym-Wilkowski et al., 1999: 108–109). W tym ostatnim taka motywacja jest obecna w większości realizowanych zadań w gospodarce samorządu.

Tam gdzie w grę wchodzi rozdzielenie ograniczonych zasobów (zwłaszcza finansowych) między konkurencyjne cele, w procesie takim główną rolę odgrywa osoba o szczególnych zdolnościach w gospodarowaniu, która określana jest menedżerem. Wbrew przypuszczeniom, funkcja menedżera powstała nie w sektorze prywatnym, ale właśnie w sektorze publicznym, o czym pisze Peter F. Drucker (2009: 15). Termin *city manager* pojawił się na początku XX wieku, odnosząc się do funkcji w administracji. Kompleksowe zasady zarządzania po raz pierwszy znalazły zastosowanie w reorganizacji armii USA. W warunkach polskich organ wykonawczy samorządu

(wójt, burmistrz, prezydent miasta) angażuje się w sprawy publiczne o charakterze codziennym. W wielu krajach zachodnich, np. w USA, zadanie to deleguje się mianowanemu administratorowi miasta (menedżerowi), który ma uprawnienia powoływania kierowników wydziałów administracji komunalnej. W innej wersji, do bezpośredniego kierowania powoływany jest menedżer miasta (*city manager, town manager*), pełniący rolę zwierzchnika administracji samorządu. Według B. Kozuch menedżerowie publiczni są „kierownikami różnego szczebla, których podstawowym zadaniem jest skuteczne i ekonomiczne, czyli sprawne zarządzanie organizacjami, świadczącymi szeroko rozumiane usługi publiczne o wysokiej jakości” (2004: 225).

Powracając do wątku przedsiębiorczości, profil takiego samorządu zaczął kształtować się za rządów M. Thatcher w Wielkiej Brytanii i R. Reagana w USA. Związane to było z aktywnym i przedsiębiorczym orientowaniem się na reformy sektora publicznego. O ile modernizacja sektora w duchu nowego zarządzania publicznego nakierowana była na podniesienie sprawności ekonomicznej działania administracji, o tyle kolejna faza polega na rozwoju przedsiębiorczości sektora publicznego, z uwzględnieniem jej specyfiki. Jak pisze S. Barczyk, od tego momentu samorząd stał się otwarty na działanie logiki komercyjnej i menedżerskiej, a samorządność nabrała cech przedsiębiorczych w procesach współrzędzenia i współzarządzania (*public governance*). Autor zauważa, że myślenie kategorią kreatywności i konkurencyjności łączy się z ekspozycją kultury przedsiębiorczości w samorządzie. U progu drugiej dekady XXI wieku zaczyna to być wiodącym trendem na świecie (2010: 19–20).

W gospodarce samorządu do realizacji zadań publicznych wykorzystywane są zarówno własne jednostki organizacyjne (w tym spółki komunalne), jak i inne podmioty (prywatne, społeczne, formy mieszane). Zlecenie wykonania zadań lub funkcji podmiotom zewnętrznym (w ramach *outsourcingu*) ma ograniczony zasięg, gdyż to władza lokalna bierze ostateczną odpowiedzialność za świadczenie usług publicznych. W warunkach amerykańskich świadczenie usług publicznych (infrastrukturalnych) odbywa się w modelu przedsiębiorstwa prywatnego *public utility*, poddanego regulacji publiczno-administracyjnej. W Europie istnieje większy udział własności komunalnej, a w niektórych branżach w postaci monopolu naturalnego. W tych warunkach występują niezależne regulatory promujące konkurencję i bodźcowy sposób stymulowania efektywności. W świetle neoweberowskiej formuły zarządzania publicznego kładzie się nacisk na realizację usług przez instytucje oraz przedsiębiorstwa publiczne, zwłaszcza komunalne (Oramus, 2016: 155).

Z istoty, samorząd jest polityczną organizacją społeczności lokalnej. Jego władze są wybierane w wyborach demokratycznych na okres kadencyjny. W samorządzie występują zatem dwa procesy: gospodarcze i polityczne, które przenikają się, a cykl gospodarczy może obejmować okres następnej kadencji. Rozróżnienie to wydaje się

ważne, ponieważ wpływa na efektywność gospodarowania i skuteczność zarządzania. Wiele organów samorządowych intensyfikuje procesy gospodarcze pod koniec danej kadencji, z motywacją ponownego wybrania przez mieszkańców. Nadto, wprowadzenie limitu kadencyjności władz w samorządzie w 2018 r. może spowodować osłabienie wysiłku organizacyjnego i finansowego organów wykonawczych w drugiej kadencji. Taki organ nie musi się starać o efekty ekonomiczne i społeczne swojej działalności. Teza ta wymaga zweryfikowania za kilka lat.

Podsumowanie

Analiza samorządu terytorialnego w świetle perspektywy ekonomicznej pozwala na sformułowanie następujących wniosków poznawczych i rekomendacji praktycznych.

- 1) Samorząd ze względów strukturalnych i funkcjonalnych jest różnorodny, złożony oraz niespójny. Stanowi znaczną część sektora publicznego w wymiarze decentralizacji państwa. Jest zorganizowaną wspólnotą na danym terytorium, rozwijającą się w kierunku społeczeństwa obywatelskiego. Z innej jednak strony, samorząd terytorialny zachowuje się, mimo braku świadomości, w sposób zbliżony do działania rynkowego, typowego dla podmiotów prywatnych.
- 2) Rola ekonomiczna samorządu wypływa z jego istoty. Poprzez realizację zadań własnych następuje świadczenie usług komunalnych. odbywa się to dzięki zarządzaniu władz (organów) samorządu, wyspecjalizowanego aparatu administracyjnego oraz wszelkich podmiotów zaangażowanych w proces usługowy. Sam proces ma charakter typowego działania gospodarczego, przy dużym udziale czynnika administracyjnego. Świadczenie usług ma charakter transformacyjny (zamiana zasobów w strumień dóbr). Wspólnym motywem gospodarowania jest dokonywanie wyborów w zakresie wykorzystania ograniczonych zasobów między konkurencyjne cele. Z perspektywy decyzyjnej jest to typowa materia gospodarowania i ekonomii.
- 3) Samorząd terytorialny może być postrzegany jako *quasi*-podmiot gospodarowania, kierującego się własną polityką i strategią rozwoju w prowadzeniu działalności gospodarczej, polegającej na wykonywaniu zadań (usług) publicznych. Formułuje określone cele i zadania, dobierając odpowiednie środki i metody do ich realizacji. Działając w warunkach otoczenia rynkowego, zajmuje jednak w wielu obszarach – pozycję monopolu naturalnego. Struktura organizacyjna samorządu zbliżona jest do struktury spółki kapitałowej z takimi samymi funkcjami zarządczymi. W samorządzie istnieje supremacja celu społecznego, któremu podporządkowane są cele ekonomiczne, a w niektórych przypadkach cel

typu *non-profit*. Tylko taka hierarchia zapewnia w samorządzie przesłanki dla podejmowania decyzji racjonalnych.

- 4) Działanie samorządu w sferze ekonomicznej odbywa się w wyraźnie zarysowanej specyfice, wynikającej z charakteru warunków gospodarowania. Ujemny wpływ owej specyfiki na racjonalność podejmowanych decyzji nie znosi jednak troski o efektywne wykorzystanie potencjału zasobowego. Nie oznacza to rezygnacji z uzyskania wymiernych korzyści ekonomicznych z każdego przedsięwzięcia, mogącego być z założenia rentownym. U podłoża realizacji zadań własnych leży rachunek kosztów i korzyści, gdzie pierwszymi są wydatki budżetowe, a drugimi wartość produktów i usług konsumowanych przez mieszkańców. Korzyści ekonomiczne *sensu largo* obejmują też kształt warunków rozwoju przedsiębiorczości lokalnej, w tym dla potencjalnych nowych podmiotów gospodarczych i instytucji oraz inwestorów.
- 5) Wniosek pragmatyczny skierowany jest do kierownictwa samorządu i jego ogniw. W ośrodkach decyzyjnych samorządu powinna być wiara i przekonanie, że realizacja zadań publicznych za pomocą zasobów gospodarczych wymaga myślenia ekonomicznego, w celu podejmowania decyzji efektywnościowych. W zarządzaniu sprawami publicznymi przekrój myślenia ekonomicznego (kalkulacyjnego, abstrakcyjnego i twórczego) wchodzi w skład myślenia ogólnego. W samorządzie zarządzanie tymi sprawami jest czymś więcej niż proste administrowanie, wymaga bowiem podejścia sprawnego, specjalistycznego, przejrzystego, z elementami zarządzania partycypacyjnego (element kontroli społecznej).
- 6) Zamiarem autorów tekstu było propagowanie tematyki ekonomicznej samorządu terytorialnego oraz zainicjowanie dyskusji publicznej na temat jego roli w działalności gospodarczej, niezbyt jeszcze należycie rozpoznanej badawczo. Aspekty i wątki ekonomiczne funkcjonowania oraz rozwoju samorządu nadal znajdują się w tyle istotnych przekrojów analizy i oceny. Gospodarowanie dużymi zasobami pracy (zatrudnienia), finansowymi (budżety) oraz majątkowymi (mienie komunalne) nakazuje patrzeć na samorząd oczami ekonomisty. W przeciwnym razie realizacja zadań publicznych, zaspokajających zbiorowe potrzeby mieszkańców wspólnoty, odbywa się z małą dbałością o racjonalne (optymalne) wykorzystanie środków finansowych i zapisanych w bilansach. Utracone w ten sposób środki publiczne mogą mieć zastosowanie w innych dziedzinach gospodarki. Z tej perspektywy teza o szczególności samorządu terytorialnego jako podmiotu gospodarczego znajduje potwierdzenie w przytoczonej argumentacji. Mimo pewnego abstraktu myślowego, samorząd w praktyce zachowuje się podobnie jak typowe przedsiębiorstwo usługowe.

Oświadczenie o wkładzie poszczególnych autorów

Wszyscy wymienieni autorzy wnieśli znaczący, bezpośredni i intelektualny wkład w artykuł i zatwierdzili go do publikacji.

Oświadczenie o konflikcie interesów

Autorzy deklarują, że badanie zostało przeprowadzone przy braku jakichkolwiek powiązań komercyjnych lub finansowych, które można by zinterpretować jako potencjalny konflikt interesów.

Oświadczenie o etyce badawczej

Autorzy poświadczają, że opublikowane w tekście badania zostały przeprowadzone zgodnie z etyką badawczą afiliowanej uczelni.

Bibliografia

- Barczyk, S. (2010). *Przedsiębiorczy samorząd lokalny i jego instytucje*. Katowice: Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego w Katowicach.
- Boyne, G.A. (2002). Public and Private Management: What's the Difference?, *Journal of Management Studies*, 1(39): 97–121.
- Brol, R. (red.). (2004). *Ekonomika i zarządzanie miastem*. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.
- Drucker, P.F. (2009). *Zarządzanie XXI wieku – wyzwania*. Warszawa: MT Biznes
- Dudzik, S. (1998). *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*. Kraków: Zakamycze.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego* (Dz. U. z 1994 r. nr 124, poz. 607).
- Frączkiewicz-Wronka, A. (2015). Nowoczesne przywództwo w organizacjach publicznych. W: *Instrumentarium zarządzania publicznego* (116–135), B. Kożuch, Ł. Sułkowski (red.). Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Ginsbert-Gebert, A. (1984). *Polityka komunalna w Polsce*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Gorzym-Wilkowski, W., Miszczuk, A., Miszczuk, M., Żuk, K. (1999). *Zarys ekonomiki gminy*. Lublin: Norbertinum.
- Harańczyk, A. (2010). *Samorząd terytorialny. Organizacja i gospodarka*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Hood, Ch. (1991). A Public Management for All Seasons?, *Public Administration*, 69(1): 3–15.

- Janiszewski, L. (1993). Struktury władz lokalnych. W: *Władza lokalna i gospodarka w USA* (67–79), P. Kwiatkowski (red.). Warszawa: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, The PEW Charitable Trusts, Warszawa 1993.
- Jarosiński, K., Opałka, B. (2021). *Zarządzanie w sektorze publicznym wobec procesów rozwoju społeczno-gospodarczego*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Jeżowski, P. (2000). Monopol naturalny a regulacja przedsiębiorstw użyteczności publicznej. W: *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny* (131–149), M. Majchrzak, A. Zalewski (red.). Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.
- Kachniarz, M. (2012). *Efektywność usług publicznych – teoria i praktyka*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Kisiel, W. (1995). Podstawowa charakterystyka publicznych jednostek lokalnych w USA, *Samorząd Terytorialny*, 11: 53–71.
- Kosikowski, C. (1992). *Działalność gospodarcza gmin*. Białystok: Wydawnictwo Era.
- Koźuch, B. (2004). *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. Warszawa: Wydawnictwo Placet.
- Markowski, T. (1997). *Zarządzanie rozwojem miast*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Maśloch, G., Sierak, J. (red.). (2013). *Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.
- Obłój, K. (2005). Gospodarką nie da się skutecznie kierować, *Rzeczpospolita*, 238.
- Oramus, M. (2016). Analiza neoweberowskiego paradygmatu zarządzania publicznego. W: *Neo-weberyzm w zarządzaniu publicznym. Od modelu do paradygmatu?* (147–168), S. Mazur (red.). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Osborne, D., Gaebler, T. (1992). *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*. Poznań: Media Rodzina of Poznań.
- Regulski, J. (1982). *Ekonomika miasta*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Romański, R. (1997). Lokalna samorządność, *Rzeczpospolita*, 190.
- Stiglitz, J.E. (2004). *Ekonomia sektora publicznego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Sułkowskiego, Ł. (2015). Kultura organizacji publicznych. W: *Instrumentarium zarządzania publicznego* (92–115), B. Koźuch, Ł. Sułkowski (red.). Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Swianiewicz, P. (1992). Współczesne przemiany samorządu lokalnego w krajach zachodnich, *Samorząd Terytorialny*, 5: 10–23.
- Weiss, E. (2002). Efektywność ekonomiczna a funkcjonowanie samorządów terytorialnych w teorii ekonomii. W: *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce* (280–286), E. Sobczak (red.). Wrocław: Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 939.
- Wojciechowski, E. (1997). *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Wojciechowski, E. (2003). Potrzeba innego działania samorządu terytorialnego. W: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce* (47–51), D. Strahl (red.). Wrocław: Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 979.

- Wojciechowski, E. (2012). *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wydanie drugie poprawione i rozszerzone. Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Wojciechowski, E. (2012). *Gospodarka samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Wojciechowski, E. (2023). *Przedsiębiorstwa komunalne w teorii i praktyce. Efektywność a cele społeczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Zalewski, A. (red.). (2005). *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.
- Zalewski, A. (2007). Prywatyzacja jako instrument poprawy efektywności gospodarki gminy. W: *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce* (203–214), D. Strahl (red.). Wrocław: Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1161.