

Eugeniusz Wojciechowski

Uniwersytet Łódzki

Ekonomiczne oblicze samorządu terytorialnego

***Streszczenie.** Treścią artykułu jest próba zarysowania działania samorządu terytorialnego z punktu widzenia ekonomicznego. Przemawia za tym wiele istotnych powodów. Naczelnym jest to, że organy samorządowe oraz administracja komunalna wykorzystują zasoby gospodarcze do realizacji celów publicznych. Samorząd terytorialny charakteryzuje się wyraźnie określonymi cechami, które nakazują patrzeć na niego jak na swoisty podmiot gospodarowania. W opracowaniu wyspecyfikowano kluczowe aspekty gospodarczej i zarządzającej roli organów samorządowych.*

***Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, administracja, gospodarka, zarządzanie*

1. Wprowadzenie

Samorząd terytorialny stanowi wspólnotę mieszkańców połączonych więzią zaspokajania wspólnych, publicznych potrzeb. Mają one charakter zbiorowy i powszechny, związany z faktem zamieszkania i bytowania we wspólnym obszarze. Potrzeby te powinny być zaspokajane – na bieżąco i nieprzerwanie – poprzez dostarczanie usług i produktów w sposób dostępny przestrzennie i ekonomicznie. Oznacza to prowadzenie przez samorząd terytorialny działalności określonej mianem użyteczności publicznej (*public utility*).

Wspólnota samorządowa posiada różnorodny wymiar: polityczny, społeczny, przestrzenny, techniczny oraz ekonomiczny. Stanowi fragment państwa w jego zdecentralizowanym wyrazie przekazania części władzy publicznej. Organy sa-

morządowe mają silną legitymizację, ponieważ pochodzą bezpośrednio i pośrednio z wyborów. W sensie społecznym samorząd to zbiorowość ludzi z ich potrzebami, między którymi zachodzą interakcje. Samorząd terytorialny obejmuje określoną przestrzeń publiczną, którą zagospodarowuje według swojego uznania. Podstawą jego funkcjonowania są urządzenia techniczne, w tym infrastrukturalne, dzięki którym staje się możliwa materialna realizacja zadań publicznych. Na szczególne zainteresowanie zasługuje ekonomiczny aspekt działania samorządu terytorialnego. Przemawiają za tym rola i funkcje, jakie pełnią jednostki samorządowe w systemie państwa i gospodarki.

W polskim piśmiennictwie dorobek na temat ekonomicznego kształtu samorządu terytorialnego jest umiarkowany. Nie znajduje jeszcze należytego miejsca w stosunku do roli, jaką samorząd odgrywa w procesie zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców wspólnoty. Od 1990 r., kiedy w Polsce przywrócono go w nowej jakościowo postaci, stał się *quasi*-podmiotem gospodarczym, kierującym się też swoimi celami ekonomicznymi, podejmującym decyzje o sposobach realizacji zadań publicznych i przedsięwzięć oraz wykorzystującym metody i instrumenty zarządzania. Innymi słowy, jednostki samorządowe prowadzą gospodarkę na miarę swoich potrzeb i możliwości w ramach określonych przez regulacje prawne.

Z punktu widzenia teoretyczno-poznawczego istotne jest poszerzenie naszej wiedzy o warunkach i mechanizmach samorządowej działalności. To ważne, ponieważ to poprawa efektywności gospodarowania wpływa na lepsze zaspokajanie potrzeb członków wspólnot samorządowych. Sam kształt systemu ekonomicznego samorządu terytorialnego zależy z kolei od rozwiązań w sferze politycznej, na które w pewnym stopniu oddziałuje też to, co się dzieje w obszarze gospodarki¹.

Od początku lat 90. XX w. w piśmiennictwie samorządowym, obok silnego wątku prawn-administracyjnego, zarysował się również nurt analiz ekonomicznych. Ze względu na kształtowanie się nowego ustroju gospodarczego samorządu w centrum zainteresowania znalazły się takie zagadnienia, jak: podmioty (organy) gospodarowania, formy realizacji zadań publicznych, finanse lokalne oraz majątek komunalny. Pilne poszukiwanie skutecznych rozwiązań w tej mierze było podyktowane presją czasu, stworzeniem podstaw i adaptacją do nowych warunków ustrojowo-gospodarczych. Dopiero później pojawiły się opracowania dotyczące przekształceń gospodarki (w tym prywatyzacji), kwestii rozwoju lokalnego (regionalnego po 1998 r.), współpracy, marketingu, narzędzi nowoczesnego zarządzania². W tym samym czasie samorząd terytorialny był obiektem badania z pozycji analizy społecznej.

¹ E. Wojciechowski, *Refleksje na temat rządzenia*, Difin, Warszawa 2009, s. 9.

² Podstawowe pozycje dotyczące szerszego wymiaru gospodarki samorządowej w Polsce zawiera bibliografia.

Celem artykułu jest, jak sugeruje tytuł, próba zarysowania wizerunku ekonomicznego samorządu terytorialnego, z wyeksponowaniem tych aspektów, które zdaniem autora odgrywają kluczową rolę w praktyce samorządowej. Rozważania odnoszą się do dwóch płaszczyzn funkcjonowania samorządu terytorialnego: gospodarki oraz zarządzania. Płaszczyzny te stanowią odbicie tego samego procesu – gospodarowania, dzięki któremu możliwa jest realizacja zadań publicznych. Z tego powodu prowadzone wywody mają charakter teoretyczny i ogólny, identyfikując problemy, zarysowując ich ważność oraz porządkując dotychczasową wiedzę.

2. Gospodarka samorządowa

Samorząd terytorialny stanowi zarazem system, instytucję i organizację o charakterze ekonomicznym. Ujęcie cząstkowe widzi go jako całość składającą się ze wzajemnie połączonych elementów, które wchodząc ze sobą w interakcję, tworzą nowe wartości (efekt synergii). Patrząc na samorząd jako instytucję, dostrzegamy go jako „urządzenie” składające się ze sformalizowanego zbioru ludzi, wyposażonego w zasoby. W przekroju społecznym samorząd jako instytucja ujawnia się w utrwalonym zespole działań ludzkich. Samorząd terytorialny postrzegany jako organizacja formalna i profesjonalna oznacza (w ujęciu rzeczowym) zbiór elementów powiązanych ze sobą, realizujących określony cel publiczny. Konkretyzując, samorząd terytorialny obejmuje zespół mieszkańców, organów, podmiotów gospodarczych oraz innych uczestników życia samorządowego, funkcjonujących według pewnych zasad i procedur. Celem samorządu jest rozwój prowadzący do poprawy warunków życia jego mieszkańców³.

Gospodarka jest podstawą każdego systemu społecznego (samorządu terytorialnego), gdyż zapewnia materialne możliwości zaspokajania potrzeb i środki do życia. Bez wątpienia wspólnoty samorządowe prowadzą działania gospodarcze. Są one integralnie związane zarówno z bezpośrednim wykonywaniem obowiązkowych zadań publicznych na rzecz swoich członków, jak i z podejmowaniem różnego rodzaju przedsięwzięć z tym związanych lub podejmowanych samoistnie. W samorządzie terytorialnym istnieje gospodarka funkcjonująca w określonych warunkach politycznych, społecznych i instytucjonalnych, przebiegająca według reguł i mechanizmów gospodarowania. Ogólnie ujmując, samorządowa gospodarka obejmuje całokształt procesów i zjawisk polegających na dostar-

³ Według Arystotelesa miasto to „miejsce, w którym pędzi się dobry żywot”. Stwierdzenie to jest uznane za pierwszą definicję miasta. Jadwiga Staniszkis traktuje samorząd jako „społeczną infrastrukturę władzy”.

czaniu mieszkańcom wspólnoty dóbr publicznych niezbędnych do zaspokajania zbiorowych potrzeb.

Nawiązując do wspólnotowego charakteru samorządu, jego gospodarka to inaczej gospodarka komunalna, publiczna w wymiarze lokalnym lub regionalnym, niezależnie od szczebla zorganizowania terytorialnego. Gospodarka lokalna odnosi się do skali miejscowej, gminnej i powiatu, zaś regionalna zawiera się w ramach samorządu województwa. Szerzej traktując, gospodarka samorządowa stanowi istotną część sektora publicznego w gospodarce państwa. Synonimem gospodarki samorządowej jest pojęcie „system ekonomiczny samorządu terytorialnego”, jako że gospodarka w tym zakresie posiada oblicze systemu otwartego. Można też mówić o lokalnym (regionalnym) systemie społeczno-gospodarczym obejmującym podsystem społeczny, gospodarczy, zagospodarowania oraz zarządzania⁴. Działa on w ramach systemu wyższego rzędu (otoczenia). Gospodarka samorządowa jest zatem zbiorem współzależnych podmiotów gospodarczych działających na terenie jednostki terytorialnej, pełniącym określone funkcje i kierującym się ważnymi celami⁵.

Wykorzystując podział Jánosa Kornai, w strukturze gospodarki samorządowej wyróżnić można obszar składający się z procesów regulacyjnych i procesów realnych⁶. Procesy regulujące należą do domeny organów władzy i administracji komunalnej i polegają na zarządzaniu sprawami publicznymi, za które biorą ostateczną odpowiedzialność za ich przebieg. Z kolei procesy realne występują w sferze bezpośredniej realizacji zadań publicznych, niezależnie od formy organizacyjnej wykonawców (operatorów). W gospodarce samorządowej podział ten jest nieco mniej uwypuklony, ponieważ sporo jednostek wykonawczych jest silnie związanych z organami władzy, a zwłaszcza z administracją komunalną. Czynnik publiczno-administracyjny w wielu przypadkach mocno ingeruje w pracę jednostek organizacyjnych i spółek ze względu na przemożny wpływ na organy operatorów usług publicznych.

Treścią gospodarki samorządowej jest proces gospodarowania, zamknięty w tzw. czarnej skrzynce, kiedy informacje o nim uzyskuje się poprzez stany wejścia i wyjścia. Jednostki samorządowe dysponują poważnymi zasobami gospodarczymi, które są wykorzystywane do realizacji zadań publicznych. Zasoby te obejmują własny majątek (tereny, urządzenia, budynki), finanse (budżet) oraz zatrudnienie (w urzędzie i jednostkach organizacyjnych). Z punktu widzenia ekonomicznego należy nimi racjonalnie gospodarować w szeroko pojętym interesie

⁴ A. Zalewski, *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarki lokalnej*, „Monografie i opracowania Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie” 1994, nr 381, s. 66.

⁵ J. Gardawski, L. Gilejko, J. Siewierski, R. Towalski, *Socjologia gospodarki*, Difin, Warszawa 2006, s. 40.

⁶ J. Kornai, *Anti-Equilibrium*, WN PWN, Warszawa 1997, s. 68-77.

publicznym. Jednocześnie zasoby te prezentują określone potencjały, które warto uruchomić w swoistej grze o rozwój⁷.

Obok stanów wejścia, opisywanych przez nakłady zasobów, istnieje stan wyjścia, który dostarcza określonych dóbr w postaci produktów i usług zaspokajających zbiorowe potrzeby mieszkańców wspólnoty. Konsumenci dóbr oczekują, że dobra te będą dostępne ekonomicznie (ceny) i przestrzennie oraz świadczone na odpowiednim poziomie jakości (dobry standard obsługi). Zadaniem władz samorządowych jest takie zorganizowanie systemu dostarczania tych dóbr, by przebiegł on w sposób bezpieczny i niezakłócony.

Gospodarowanie należy też do domeny samorządu terytorialnego. Wbrew poglądom głoszonym z pozycji liberalnych i neoliberalnych, postulującym zmniejszenie obecności władz i administracji publicznej w sferze gospodarczej – ich rola ekonomiczna jest nadal aktualna i znacząca. To one powinny być rozliczone z efektów ekonomicznych i finansowych jednostki samorządowej, w świetle wykonywanych zadań publicznych.

W różnych koncepcjach teoretycznych powtarza się układ elementów składających się na proces gospodarowania w skali lokalnej. Najogólniej polega on na transformacji zasobów publicznych w dobra przybierające formę produktów i – częściej – usług. Zgodnie z orientacją na wyniki, dla zapewnienia sprawności ekonomicznej dokonywana jest ocena dokonań (*performance measurement*) w postaci systemu wskaźników. Stronę zasobową (*inputs*) znacznie łatwiej mierzyć, co w ostatecznym rozrachunku znajduje wyraz w wielkości i strukturze kosztów. Z kolei strona wyników poza efektem bezpośrednim (*outputs*) jest trudniejsza do pomiaru ze względu na jakościowy i substancjalny charakter wielu celów działalności publicznej. Efekty bezpośrednie tworzą przesłanki dla wystąpienia efektów oddziaływania (*impacts*), a następnie określonych rezultatów (*outcomes*). Ilustracją może być miejska infrastruktura techniczna. Jej bezpośrednim efektem jest świadczenie określonej podaży usług, co przyczynia się do uzyskania efektów oddziaływania w postaci oszczędności środków ludności i przedsiębiorców, zaś ostatecznym rezultatem staje się poprawa jakości życia mieszkańców i sytuacji podmiotów gospodarczych.

Gospodarka samorządu terytorialnego stanowi obszar kolizji wielu interesów. W jej obrębie występuje szereg różnych podmiotów kierujących się swoim interesem i dążeniami. W otoczeniu rynkowym oprócz władzy politycznej i związanej z nią administracji komunalnej funkcjonują przedsiębiorcy, inwestorzy, mieszkańcy, grupy społeczne, zawodowe, instytucje publiczne. Na władzy lokalnej spoczywa niezbywalne zadanie kojarzenia tych rozbieżnych interesów z sobą i zapewnienia zgodności z naczelnym interesem wspólnoty samorządowej.

⁷ S. Barczyk, *Przedsiębiorczy samorząd lokalny i jego instytucje*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego w Katowicach” 2010, s. 159.

Wymaga to dużej wiedzy i umiejętności ze strony organów rządzących i stanowi wyznacznik profesjonalnego zarządzania.

W literaturze przedmiotu dobrze nową rolę oddaje termin *orchestrator*, mówiący, że władze lokalne, a szczególnie w wymiarze jednoosobowym, stają się przywódcą, swoistym dyrygentem i koordynatorem⁸. Widać z tego, że harmonizacja różnych działań innych użytkowników miasta, gminy stanowi cechę nowoczesnego zarządzania publicznego. Niektórzy wskazują na sprzeczną rolę jednostki samorządowej, która występuje równocześnie w roli reprezentanta interesu społeczności lokalnej i przedsiębiorcy, będąc właścicielem podmiotów komunalnych. Zgadzając się z poglądem, że czynnika publiczno-administracyjnego powinno być jak najmniej w sferze gospodarowania, to jednak nie może go zabraknąć wszędzie tam, gdzie w grę wchodzi ważny interes publiczny. Należy pamiętać, że to władze lokalne mają obowiązek skutecznego realizowania rozmaitych zadań publicznych. Mogą zatem wybierać sposoby ich wykonywania w przekonaniu, że czynią to dobrze i efektywnie.

3. Świadczenie usług komunalnych

Z natury samorządu terytorialnego wynika jego kluczowa rola, jaką jest świadczenie usług w interesie mieszkańców wspólnoty. Równocześnie samorząd tkwiący w systemie państwa, realizuje w pewnym zakresie zadania związane z ochroną porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego (tzw. klasyczne funkcje państwa), składające się na działania o charakterze porządkowo-regulacyjnym⁹. Podstawę świadczenia określonego zestawu usług komunalnych stanowi własny majątek gospodarczy oraz własne finanse, niezależne od finansów państwa. Restytucja w Polsce samorządu terytorialnego w nowej postaci przywróciła podmiotowe znaczenie instytucji samorządowej, mogącej występować też w obrocie cywilnoprawnym i gospodarczym.

Obserwacja zakresu usług publicznych wskazuje na tendencję do rozszerzania tej palety, od tradycyjnych usług, związanych z faktem bytowania, ku nowoczesnym, wykraczającym poza pierwotny obszar aktywności samorządu, jak promocja, krzewienie idei samorządności, współpraca. Tradycyjne zadania samorządu

⁸ Pojęcie *orchestratora* wprowadzili J. Magel i J.S. Brown, *The Only Sustainable Edge: Why Business Strategy Depends on Productive Friction and Dynamic Specialization*, Harvard Business School Press, Boston 2005.

⁹ Podział ten wyodrębniła nauka prawa administracyjnego, podkreślając funkcje administracji publicznej działającej na rzecz interesu publicznego. Por. H. Izdebski i M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1998, s. 99-100. Usługi wynikające z funkcji policyjnych przynależą do usług publicznych samorządu terytorialnego.

polegają na dostarczaniu usług wykorzystujących urządzenia techniczne i społeczne. Urządzenia te posiadają infrastrukturalny charakter, co wymaga ponoszenia relatywnie dużych kosztów związanych z ich budową, a następnie eksploatacją. Wyrazem silnego zaangażowania samorządu w świadczenie tego rodzaju usług jest dominujący udział wydatków na te cele w budżetach lokalnych. W literaturze administracyjnej realizacja usług publicznych określana jest mianem administracji świadczącej. Chodzi bowiem o obowiązek wykonania usług (stworzenie możliwości) na rzecz mieszkańców wspólnoty w określonym zakresie – zadań publicznych.

Istotą działalności samorządu terytorialnego jest zatem świadczenie potrzebnych usług publicznych. Mieszkańcy wspólnoty samorządowej oczekują, że będą one wysokiej jakości, dostarczone bezpiecznie, bez dyskryminacji. W Polsce – zgodnie z regulacjami – potraktowano wszystkie zadania własne jednostek terytorialnych jako zadania o charakterze użyteczności publicznej. Według wykładni prawnej, polegają one na „bieżącym i nieprzerwanym zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”¹⁰. Polski powiat nie może prowadzić działalności wykraczającej poza zadania użyteczności publicznej, natomiast gmina i województwo jedynie po spełnieniu określonych warunków. Nie widać żadnych poważnych powodów, by z tego punktu widzenia różnicować jednostki terytorialne.

Aby zaspokajać w określonym stopniu potrzeby mieszkańców, istotny jest wybór modelu realizacji usług. W praktyce może on być samowystarczalny, kiedy usługi są dostarczane tylko przez komunalne podmioty (jednostki, zakłady i spółki) lub mieszany, gdy usługi realizują własne jednostki organizacyjne oraz podmioty sektora prywatnego. W grę wchodzi również model rynkowy, z dominacją przedsiębiorstw prywatnych. W praktyce najczęściej występuje rozwiązanie mieszane, przy czym w małych gminach zaangażowanie firm prywatnych jest małe bądź nie występuje.

Władze samorządowe powinny określać standardy usług komunalnych, dbając o ich koszty i sposób monitorowania. Występują w roli inicjatora, organizatora systemu usługowego, finansując jego działanie. Analiza istotnych elementów procesu świadczenia usług należy do zadań administracji komunalnej. Szczególne miejsce powinny zajmować badania efektywnościowe, determinowane ograniczonymi budżetami. Dużą wagę należy przykładąć do systemu nadzoru i kontroli owego procesu, będącego integralną częścią gospodarki majątkowej. Obserwacja wielu samorządów dowodzi, że zagadnienie to jest jednym z najsłabszych ogniw w zarządzaniu samorządowym.

¹⁰ Por. art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2001 r., nr 124, poz. 1591 z późn. zm. oraz art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, t.j. Dz.U. z 1997 r., nr 9, poz. 43 z późn. zm.

4. Nowe role i funkcje

W działaniu samorządów terytorialnych od dłuższego czasu zaznacza się wyraźna tendencja do przenoszenia punktu ciężkości z procesu świadczenia usług na kształtowanie się nowej roli. Jest nią dbałość o tworzenie wszelkich warunków (na które samorząd ma wpływ) dla rozwoju lokalnego, przede wszystkim gospodarczego. Zmiana tradycyjnego podejścia na nowoczesne została wymuszona przez mieszkańców wspólnot samorządowych, oczekujących poprawy życia. Za ideologiczną podbudowę tej zmiany można przyjąć słynne powiedzenie twórców koncepcji modernizującego się rządu Davida Osborne'a i Teda Gaeblera, że „lepiej sterować niż wiosłować”¹¹. Wprawdzie za wiosłowanie uznali świadczenie usług, lecz z powodzeniem można to odnieść do oddziaływania na lokalny wzrost gospodarczy. W tym przejawia się aktywna rola władz lokalnych, które dysponując zbiorem instrumentów, mogą w pewnej mierze kształtować i stymulować aktywność gospodarczą. Warunkiem tego jest wprowadzanie różnych rozwiązań rynkowych i procesów prywatyzacji do gospodarki samorządowej.

Władze lokalne mogą współpracować z różnymi sektorami gospodarki (partnerstwo) w przekonaniu, że przyniesie to korzystne rezultaty dla wszystkich stron. Istnieje w tym względzie sytuacja niejednoznaczna i szczególna. Jak zaznaczono uprzednio, zadaniem samorządu terytorialnego jest świadczenie usług komunalnych, ale jednocześnie jego organy podejmują różne inicjatywy na rzecz stymulowania wzrostu gospodarczego na terenie swojego działania. W polskich regulacjach wpływanie na ożywienie gospodarcze należy jedynie do zadań samorządu województwa. Oddziaływanie władz samorządowych na rozwój przedsiębiorczości odbywa się pośrednio, poprzez należyte wykorzystanie zadań własnych. Z kolei sprawne funkcjonowanie (dzięki temu) samorządu i jego urządzeń technicznych i społecznych staje się podstawą, niejako warunkiem jego rozwoju.

Na nową rolę organów samorządowych należy spojrzeć przez pryzmat ewolucji systemów władzy i administracji publicznej w ogóle. Model tradycyjny, nawiązujący do Maxa Webera, bynajmniej nie stracił na znaczeniu, gdyż działanie według procedur i standardów w strukturach hierarchicznych w pewnym sensie jest konieczne, mimo sztywności i sformalizowania działania. Postępowanie nakierowane na zapewnienie wyższej sprawności ekonomicznej, co stanowi treść podejścia rynkowego określonego przez model *New Public Management*, jest pożądane. Nie umniejsza to jednak konsekwencji płynących z poprzedniego modelu. Władze samorządowe powinny dbać o dostarczenie usług publicznych do-

¹¹ D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina of Poznań, Poznań 1992, s. 49-79.

brej jakości, wdrażać efektywne przekształcenia. Należy podkreślić, że do wielu działań na rzecz racjonalnego gospodarowania środkami finansowymi, organy zarządzające w samorządzie są zobowiązane przepisami (np. ustawy o finansach publicznych).

Wielość uczestników biorących udział w procesach i działaniach w samorządzie terytorialnym, kierujących się swoimi interesami, narzuca konieczność koordynowania, często sprzecznych, poczynań. Działanie w strukturach nabierających charakteru sieciowego na różnych poziomach decydowania wymaga umiejętnego ich harmonizowania. Warunkiem tego jest wysoki poziom zaufania oraz współpraca partnerska. W ten sposób oprócz osiągania własnych korzyści tworzy się przesłanki dla generowania nowej korzyści, tzw. wartości publicznej, przybierającej różną postać. Taki sposób funkcjonowania opisuje model współzarządzania (*network governance, public governance*), zawierający szeroki przekrój społeczny jego uczestników.

5. Podsumowanie

Z przedstawionej charakterystyki samorządu terytorialnego wyłania się jego obraz jako szczególnego podmiotu w sensie gospodarowania. Opisy roli i funkcji jednostek samorządowych w działalności gospodarczej są coraz częściej podejmowane na płaszczyźnie teoretycznej i w prezentacjach doświadczeń praktycznych. Ekonomiczne znaczenie samorządów terytorialnych wynika z regulacji prawnych, zarysowujących ich ustrój i gospodarkę, w celu realizacji zadań publicznych na rzecz poprawy życia mieszkańców wspólnot samorządowych. Problematyka gospodarcza *sensu largo* (gospodarka i zarządzanie) staje się przedmiotem wyraźnego zainteresowania na gruncie analizy ekonomicznej, podejmującej nie tylko różne istotne wątki gospodarki samorządowej, ale też próby całościowego jej ujęcia.

Samorząd terytorialny, oprócz sprawowania władzy publicznej w państwie w zakresie jego decentralizacji, jest właścicielem majątku, finansów i zatrudnia wielu pracowników. Zarządza zatem dużymi zasobami, które winien racjonalnie wykorzystywać w dobrze pojętym interesie publicznym. W pewnej mierze należy w związku z tym postępować podobnie jak w kierowaniu korporacją prywatną. Trzeba jednak pamiętać o specyfice sektora publicznego, która określa inny, jakościowy charakter celów publicznych i ograniczony zasięg stosowania rozwiązań rynkowych. Pomimo to działanie w otoczeniu rynkowym nie zwalnia organów zarządzających w samorządzie terytorialnym z respektowania logiki konkurencyjności i kryteriów efektywności. Samorząd terytorialny stanowi obszar, w którym przenikają się racje i argumenty społeczne oraz polityczne z eko-

nomicznymi, wymuszającymi wybory racjonalne. W procesie zarządzania sprawami publicznymi zadaniem organów samorządowych jest umiejętne godzenie i harmonizowanie tych sprzecznych punktów widzenia. Struktura samorządowa przypomina zatem instytucję społeczno-ekonomiczną o charakterze *not for profit organization*.

Tematyka ekonomiczna samorządu terytorialnego jest bogata. Można wskazać trzy istotne obszary analizy badawczej. Pierwszym jest struktura podmiotowa obejmująca sposób zorganizowania i funkcjonowania organów samorządowych, wielość form wykonywania zadań publicznych odznaczających się różną użytecznością. Drugim polem zainteresowania są analizy metod i instrumentów wykorzystywanych w celu osiągania korzyści publicznych. Z perspektywy ekonomicznej istotne jest wyeksponowanie konstrukcji tych środków i ich konsekwencji dla funkcjonowania jednostek samorządowych oraz pobudzania przedsiębiorczości i rozwoju. Trzecim obszarem badania jest sfera treści i zakresu potrzeb zbiorowych, celów, zadań, priorytetów i preferencji społecznych. Powodzenie w zarządzaniu publicznym zależy bowiem od zastosowania dobrych rozwiązań równocześnie w tych trzech segmentach działania publicznego.

Literatura

- Bachor W., Ekstowicz B., Grzymała Z., Jeżowski P., Maśloch G., Sadowy M., Zalewski A., *Podstawy ekonomiki i zarządzania w gospodarce komunalnej*, SGH, Warszawa 2011.
- Barczyk S., *Przedsiębiorczy samorząd lokalny i jego instytucje*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego w Katowicach” 2010.
- Ekonomika i zarządzanie miastem*, red. R. Bról, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2004.
- Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, WN PWN, Warszawa 2008.
- Grzymała Z., *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce. Aspekty organizacyjno-prawne i ekonomiczne*, SGH, Warszawa 2010.
- Harańczyk A., *Samorząd terytorialny. Organizacja i gospodarka*, Wyd. UE w Krakowie, Kraków 2010.
- Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, WN PWN, Warszawa 1999.
- Miszczyk A., Miszczyk M., Żuk K., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, WN PWN, Warszawa 2007.
- Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, SGH, Warszawa 2005.
- Wojciechowski E., *Refleksje na temat rządzenia*, Difin, Warszawa 2009.
- Wojciechowski E., *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, WN PWN, Warszawa 1997.
- Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003.
- Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, SGH, Warszawa 2006.