

**PRACE NAUKOWE**

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

**RESEARCH PAPERS**

of Wrocław University of Economics

**284**

# Gospodarka lokalna w teorii i praktyce



Redaktorzy naukowi

**Ryszard Brol**

**Andrzej Sztando**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Anna Grzybowska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Justyna Mroczkowska

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

[www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl), [www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com),

The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com),

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się

na stronie internetowej Wydawnictwa

[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie

wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Wrocław 2013

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-337-3**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	9
<b>Ryszard Broł:</b> Relacje między globalnością zmian a lokalnością rozwoju ....	11
<b>Andrzej Sztando:</b> Bariery zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym związane z cechami osobowymi lokalnych władz.....	19
<b>Stanisław Korenik:</b> Rozwój lokalny w świetle globalnych trendów ze szczególnym uwzględnieniem kryzysu .....	31
<b>Marian Kachniarz:</b> Pomiar efektywności usług publicznych – zarys koncepcji i spodziewanych rezultatów .....	41
<b>Magdalena Kozera:</b> Rozwój lokalny w kontekście procesów decyzyjnych samorządu lokalnego .....	50
<b>Bożena Kuchmacz:</b> Działania grup partnerskich na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich na przykładzie grupy partnerskiej „Wrzosa-wa Kraina” .....	60
<b>Dariusz Głuszczyk:</b> Sondażowa ocena lokalnego rynku pracy – węzłowe problemy badań .....	71
<b>Andrzej Raszkowski:</b> Emocjonalne wymiary marki miasta .....	81
<b>Małgorzata Januszewska:</b> Potencjał kooperacyjny uzdrowisk .....	90
<b>Maciej Turała:</b> Analiza sprawności instytucjonalnej gmin w województwie łódzkim .....	99
<b>Justyna Danielewicz:</b> Współpraca gmin w obszarach metropolitalnych w ramach związków międzygminnych .....	114
<b>Stanisław Minta, Julian Kalinowski:</b> Sprzedaż bezpośrednia realizowana przez rolników a rozwój lokalny .....	132
<b>Jan Polski:</b> Efekty zewnętrzne jako czynniki aglo- i deglomeracyjne .....	142
<b>Anna Jasińska-Biliczak:</b> Instrumenty samorządu gminnego wspierające sektor małych i średnich przedsiębiorstw .....	150
<b>Joanna Kenc:</b> Współpraca partnerska miast Dolnego Śląska z punktu widzenia władz miejskich oraz mieszkańców – wybrane aspekty .....	164
<b>Agnieszka Skowronek-Grądziel, Wiktor Kołwzan:</b> Zastosowanie metody głównych składowych do analizy obszarów wiejskich w zakresie infrastruktury służącej ochronie środowiska.....	176
<b>Edward Wiśniewski:</b> Rola infrastruktury i prestiżowych imprez sportowych w kreowaniu przewagi konkurencyjnej miasta na przykładzie Kołobrzegu .....	186
<b>Michał Kuriata:</b> Przekształcenia w strukturze gospodarki lokalnej Legnicy w latach 2005-2009.....	196
<b>Michał Flieger:</b> Kryteria i bariery lokalizacji działalności gospodarczej przedsiębiorstw w procesie stymulowania rozwoju gmin – wyniki badań .....	207
<b>Marcin Gębarowski:</b> Rozwój Rzeszowa w opinii studentów .....	216

<b>Dariusz Gluszczyk, Joanna Gondurak, Joanna Kostuń:</b> Sondażowa diagnoza jeleniogórskiego rynku pracy w perspektywie osób aktywnych zawodowo .....	226
<b>Joanna Wiażewicz:</b> Mieszkańcy w komunikacji marketingowej gmin.....	235
<b>Iwona Ładysz:</b> Marketing terytorialny na przykładzie Wrocławia .....	244
<b>Elżbieta Szul:</b> Znaczenie firm rodzinnych dla lokalnej gospodarki. Opinie i oceny społeczne.....	252
<b>Artur Myna:</b> Przekształcenia własnościowe w podstawowych usługach komunalnych.....	262
<b>Dariusz Zawada:</b> Procedura badań dotyczących identyfikacji i oceny walorów użytkowych miasta – studium przypadku Bolesławca .....	270
<b>Justyna Weltrowska-Jęch:</b> Potrzeby kształcenia kadr administracji publicznej w zakresie zarządzania rozwojem .....	283

## Summaries

<b>Ryszard Broł:</b> Relationship between globality of changes and locality of development.....	18
<b>Andrzej Sztando:</b> Barriers of local development strategic management connected with local authorities' personal traits .....	29
<b>Stanisław Korenik:</b> Local development in the light of global trends with taking crisis into particular consideration.....	40
<b>Marian Kachniarz:</b> Measurement of efficiency of public services – the outline of concept and expected results .....	49
<b>Magdalena Kozera:</b> Local development in the context of the decision-making processes of local government.....	59
<b>Bożena Kuchmacz:</b> Partnership Groups actions and their impact on the sustainable development of rural areas.....	70
<b>Dariusz Gluszczyk:</b> Survey-based assessment of local job market – crucial research problems .....	80
<b>Andrzej Raszkowski:</b> Emotional dimensions of a city brand.....	89
<b>Małgorzata Januszewska:</b> Cooperative potential of spas .....	98
<b>Maciej Turała:</b> Analysis of institutional capacity of communes in Łódzkie Voivodeship .....	113
<b>Justyna Danielewicz:</b> Cooperation of communes in metropolitan areas in the framework of inter-communal associations .....	131
<b>Stanisław Minta, Julian Kalinowski:</b> Direct sales conducted by farmers vs. local development.....	141
<b>Jan Polski:</b> External effects as the aggro- and deglomeration determinants... ..	149
<b>Anna Jasińska-Biliczak:</b> Commune self-government's instruments supporting SME's sector.....	163

---

<b>Joanna Kenc:</b> Town twinning in Lower Silesia from the local government's and society's point of view – selected aspects.....	175
<b>Agnieszka Skowronek-Grądział, Wiktor Kolwzan:</b> Application of principal component analysis in the field of rural infrastructure for environmental protection.....	185
<b>Edward Wiśniewski:</b> Role of infrastructure and prestigious sporting events in the creation of competitive advantage on the example of Kołobrzeg ....	195
<b>Michał Kuriata:</b> Transformations in the structure of local economy in the city of Legnica in the years 2005-2009 .....	206
<b>Michał Fliieger:</b> Criteria and barriers of companies localization in the process of local development support – research results.....	215
<b>Marcin Gębarowski:</b> Development of Rzeszów in the students' opinions ....	225
<b>Dariusz Głuszczyk, Joanna Gondurak, Joanna Kostuń:</b> Survey-based diagnosis of job market in Jelenia Góra in view of professionally active people.....	234
<b>Joanna Wiażewicz:</b> Role of inhabitants in marketing communications of communes.....	243
<b>Iwona Ładysz:</b> Territorial marketing on the example of Wrocław .....	251
<b>Elżbieta Szul:</b> Importance of family businesses to the local economy .....	261
<b>Artur Myna:</b> Ownership changes in basic communal services.....	269
<b>Dariusz Zawada:</b> Procedure of research relating to the identification and evaluation of usable values of the city –case study of Bolesławiec .....	282
<b>Justyna Weltrowska-Jęch:</b> Needs of national administration personnel education regarding the development management .....	293

**Magdalena Kozera**

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

---

## ROZWÓJ LOKALNY W KONTEKŚCIE PROCESÓW DECYZYJNYCH SAMORZĄDU LOKALNEGO

---

**Streszczenie:** W artykule przedstawiono wybrane aspekty rozwoju gmin. Porównano ze sobą proces decyzyjny oraz szczególne cechy decydenta w podmiotach publicznych i prywatnych. Wskazano na podobieństwa i różnice procesu inwestycyjnego w obu rodzajach podmiotów. Podkreślono rolę czynnika ludzkiego jako podstawowej determinanty skutecznego zarządzania w gminie.

**Słowa kluczowe:** rozwój lokalny, inwestowanie w gminie, proces decyzyjny, decydent publiczny

### 1. Wstęp

W szerokim nurcie rozważań na temat rozwoju gospodarczego, zwłaszcza rozwoju lokalnego, dużo miejsca poświęca się roli samorządów terytorialnych. Po ustanowieniu trójstopniowego podziału terytorialnego państwa zyskały one bezpośredni wpływ na kształtowanie jakości życia mieszkańców oraz funkcjonowanie podmiotów gospodarczych na swoim terenie. Prawodawca wyposażył je w szereg kompetencji, powierzył im również szereg zadań związanych z zaspokajaniem potrzeb zbiorowych wspólnoty gminnej. Mogą zatem prowadzić działania dotyczące spraw publicznych o znaczeniu lokalnym (niezastrzeżonych ustawami na rzecz innych samorządów terytorialnych, tj. powiatów i województw), mają też możliwość tworzenia związków komunalnych, zawierania porozumień i tworzenia stowarzyszeń w celu realizacji tych z zadań, które wykraczają poza ich własne terytorium [Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym]. Przynajmniej w części realizują zadania z zakresu infrastruktury technicznej i społecznej, porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz ładu przestrzennego i ekologicznego. W kontekście rozwoju lokalnego, uwzględniając jego procesowy charakter, należy jednak podkreślić, że samorządy (władze lokalne) odgrywają rolę reprezentacji mieszkańców danego obszaru (będących podmiotem rozwoju), zobligowane są zatem do działań na rzecz ich zadowolenia, zaspokojenia aspiracji oraz poczucia poprawy jakości i warunków życia [Kozuch 2011, s. 9-11]. Działania zmierzające do realizacji tak złożonego wachlarza potrzeb, zwłaszcza w aspekcie decyzyjnym, w swej istocie zbliżone są do procesów

decyzyjnych podmiotów gospodarczych o charakterze korporacyjnym. Zachowują przy tym znaczącą od nich odmienność, wynikającą często z uwarunkowań społeczno-politycznych.

Celem niniejszego artykułu jest analiza wybranych uwarunkowań podejmowania decyzji przez organy władcze gmin w Polsce oraz związanej z nimi kwestii społecznej odpowiedzialności podmiotów gospodarczych. Uwarunkowania te stanowią istotną okoliczność dla tempa rozwoju lokalnego, wynikającą z pogarszającej się sytuacji finansowej jednostek samorządowych, presji społecznej oraz podnoszonego problemu malejących możliwości absorpcji środków pochodzących z funduszy UE. W publikacji wykorzystano opracowania związane z tematyką rozwoju regionalnego i lokalnego oraz dotyczące podejmowania decyzji przed podmioty prywatne i publiczne. Niektóre analizowane procesy zostały zilustrowane danymi statystycznymi GUS, a także informacjami zawartymi w „Rankingu gmin polskich 2012” dziennika „Rzeczpospolita”.

## 2. Gmina jako przedsiębiorczy inwestor

Urynkowanie gospodarki, okres przedakcesyjny, a zwłaszcza wejście do Unii Europejskiej zdynamizowały dokonujące się w Polsce przemiany społeczno-gospodarcze. Przyspieszenie to stopniowo niweluje dysproporcje różniące nasz kraj od rozwiniętych państw europejskich. Wciąż jednak pozostają obszary wymagające ponoszenia ogromnych nakładów, które w znacznej części mogą być sfinansowane ze środków unijnych zadysponowanych w polityce regionalnej UE. Jak dotąd, skuteczne ich absorbowanie wiązało się z ciągłym doskonaleniem polskich instytucji publicznych oraz podmiotów życia gospodarczego (w tym samorządów lokalnych) w zakresie pozyskania środków, dysponowania nimi oraz rozliczania efektów.

Początek drugiej dekady XXI wieku przynosi realne zagrożenie ograniczenia możliwości absorpcyjnych, zwłaszcza na poziomie lokalnym. Dotychczasowa skuteczność wchłaniania i transformowania uzyskanych środków była uzależniona od trzech zasadniczych czynników: ogólnej kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego (mierzonej zdolnością finansową do wygospodarowania odpowiedniej wielkości środków na realizację projektów inwestycyjnych), posiadania strategii i planów wieloletnich (w tym określenia relacji między planowaniem rzeczowym i finansowym) oraz funkcjonowania instytucjonalnego systemu absorpcji popartego odpowiednim ustawodawstwem [Kornberger-Sokołowska 2007, s. 3].

O ile dwa ostatnie z tych czynników można ocenić jako sprzyjające dalszym działaniom prorozwojowym (zdobywanie i inwestowanie środków w celu realizacji potrzeb lokalnych), o tyle czynnik wymieniony jako pierwszy, tj. ogólna kondycja finansowa jednostek samorządowych, okazuje się narastającą barierą w tych działaniach. Stan finansów wielu gmin, w wyniku zaangażowania ich budżetów w procesy modernizacyjne wsparte środkami unijnymi, określa się jako zły lub bardzo zły. Wiele gmin, tak wiejskich, jak i miejskich oraz miejsko-wiejskich, znalazło się

w sytuacji narastającego zadłużenia (związanego po części z kosztami utrzymania funkcjonujących już inwestycji), uniemożliwiającego pozyskiwanie kolejnych funduszy z powodu braku wymaganych kwot udziału własnego.

**Tabela 1.** Niektóre charakterystyki finansowe wybranych gmin w Polsce

Gmina	Województwo	Liczba mieszkańców (w tys.)	Dochody (w zł/1 os.)	Wydatki (w zł/1 os.)	Pozyskane środki unijne (w zł/1os.)	Zobowiązania do dochodu (w %)
Gminy miejskie i miejsko-wiejskie						
Kołobrzeg	Zachodniopomorskie	45,0	4291	4823	852	48,9
Elk	Warmińsko-mazurskie	57,9	2734	3148	271	49,8
Dobczyce	Małopolskie	14,6	4358	5105	1074	52,0
Pruszcz Gdański	Pomorskie	26,8	4038	4705	921	46,9
Niepołomice	Małopolskie	24,0	4937	4801	1325	54,2
Puławy	Lubelskie	48,6	4936	5533	1719	31,9
Kąty Wrocławskie	Dolnośląskie	19,7	3266	3790	134	39,8
Prusice	Dolnośląskie	9,2	4333	4512	1392	27,8
Kórnik	Wielkopolskie	20,7	4055	3661	37	45,8
Aleksandrów Łódzki	Łódzkie	28,0	2431	2789	175	56,3
Gminy wiejskie						
Stepnica	Zachodniopomorskie	4,7	9375	7163	1250	0,0
Słupsk	Pomorskie	14,3	4248	4396	197	40,5
Tarnowo Podgórne	Wielkopolskie	21,8	5480	5358	2	43,7
Zabierzów	Małopolskie	23,8	2967	3089	150	53,4
Mielno	Zachodniopomorskie	5,1	6331	6372	288	48,7
Morawica	Świętokrzyskie	14,3	3985	4019	1173	35,9
Suchy Las	Wielkopolskie	15,1	5953	8008	34	54,9
Zielonki	Małopolskie	18,1	2760	2886	193	46,1
Przykona	Wielkopolskie	4,3	7251	6456	1151	28,1
Ożarówce	Śląskie	5,5	4058	3945	418	17,5

Źródło: Ranking samorządów 2012.

Szacuje się, że deficyt sektora samorządowego w Polsce w ostatnich 4 latach osiągnął poziom niemal równy 1% PKB (w wartościach realnych 64,2 mld zł). Średni poziom zadłużenia samorządów wyniósł przy tym 37,5% uzyskanych dochodów, przy limicie 60%, co w najbliższej przyszłości może spowodować znaczny spadek inwestycji samorządowych. Okazuje się ponadto, że niebezpiecznie wyso-



ki poziom zobowiązań w relacji do dochodu charakteryzuje wiele czołowych miast i gmin w Polsce. Znalazło to swój wyraz w wynikach ocen efektywności działań samorządów lokalnych zawartych w prowadzonym od 7 lat corocznym rankingu „Rzeczpospolitej” [Ranking samorządów 2012]. Wśród negatywnych liderów list rankingowych absolutny prym wiodą miasta Gdańsk i Wrocław (65%) oraz Poznań – rekordzista, w którym zadłużenie przekracza 70%. Dla mniejszych podmiotów samorządowych sytuacja jest tylko trochę lepsza, tj. relacja zobowiązań do dochodu wynosi tam średnio około 40% (tab. 1).

Interesującym wyjątkiem jest przy tym gmina wiejska Stepnica w województwie zachodniopomorskim, której wskaźnik zobowiązań do dochodu wyniósł 0,0%. Jednocześnie poziom absorpcji środków unijnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca w gminie wyniósł 1250 zł, co stanowi wielkość porównywalną tylko z najlepszymi spośród gmin wiejsko-miejskich.

**Tabela 2.** Ocena sytuacji finansowej oraz jakości zarządzania wybranych samorządów

Gmina	Województwo	Ocena sytuacji finansowej (w pkt.)	Ocena zarządzania (w pkt.)	Gmina	Województwo	Ocena sytuacji finansowej (w pkt.)	Ocena zarządzania (w pkt.)
Gminy miejskie i miejsko-wiejskie				Gminy wiejskie			
Kołobrzeg	Zachodniopomorskie	36,11	27,96	Stepnica	Zachodniopomorskie	39,82	24,40
Elk	Warmińsko-mazurskie	36,70	25,41	Słupsk	Pomorskie	63,15	27,98
Dobczyce	Małopolskie	38,75	22,14	Tarnowo Podgórne	Wielkopolskie	33,83	30,05
Pruszcz Gdański	Pomorskie	40,71	20,13	Zabierzów	Małopolskie	31,80	31,91
Niepołomice	Małopolskie	33,45	27,33	Mielno	Zachodniopomorskie	36,48	23,34
Puławy	Lubelskie	37,68	22,61	Morawica	Świętokrzyskie	35,61	24,19
Kąty Wrocławskie	Dolnośląskie	31,34	27,05	Suchy Las	Wielkopolskie	35,87	23,53
Prusice	Dolnośląskie	39,14	18,70	Zielonki	Małopolskie	32,05	26,87
Kórnik	Wielkopolskie	34,81	22,88	Przykona	Wielkopolskie	34,64	23,87
Aleksandrów Łódzki	Łódzkie	29,94	27,70	Ożarówce	Śląskie	33,94	23,52

Źródło: Ranking samorządów 2012.

W kwestiach omawianego wskaźnika relacji zadłużenia do dochodu ciekawym spostrzeżeniem może być również brak zależności pomiędzy liczbą mieszkańców i dochodami gmin a ich miejscem w rankingu. Liderami zostają zarówno gminy duże, jak i mało liczebne. Wysoka lokata w rankingu zależy bowiem nie tylko od stanu finansów samorządu, lecz również od jakości zarządzania gminą. Jakość ta była oceniana w wielu aspektach, przy czym oceny te nie zawsze korespondowały w sposób bezpośredni z wysoką notą za sytuację finansową (mierzoną m.in. dynamiką wzrostu wydatków majątkowych, wartością środków unijnych pozyskanych na jednego mieszkańca czy relacją nakładów inwestycyjnych do przyrostu zadłużenia) (tab. 2).

Aspekt jakościowy zarządzania był oceniany przez pryzmat współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi mierzoną udziałem zrealizowanych kontraktów w wydatkach ogółem, liczbą złożonych wniosków o dofinansowanie organizacji pozarządowych, liczbą nowych podmiotów gospodarczych działających na terenie gminy w przeliczeniu na 1000 mieszkańców, udziałem wydatków na promocję gminy w wydatkach ogółem czy wsparciem dla rozwoju przedsiębiorczości oraz tworzeniem lub przynależnością gminy do związków komunalnych lub lokalnych stowarzyszeń stworzonych w celu rozwiązywania lokalnych/regionalnych problemów [Ranking samorządów 2012]. Wszystkie brane pod uwagę cechy jakościowe miały zatem charakter społeczny i w sposób pośredni, a jak wynika z rankingu – bardzo istotny, wpływały na rozwój działań inwestycyjnych samorządów lokalnych. Podkreśla to ich specyficzną rolę reprezentanta mieszkańców w procesie rozwoju.

### **3. Inwestowanie w kontekście procesów decyzyjnych**

Proces absorpcji, rozumianej jako pozyskiwanie i zagospodarowywanie środków przez jednostki samorządu terytorialnego, w swej istocie nie odbiega od procesu podejmowania decyzji inwestycyjnych w każdym podmiocie prowadzącym działalność gospodarczą na rachunek i ryzyko własne. Niemniej jednak w stopniu ponadprzeciętnym wiąże się z ponoszeniem odpowiedzialności w wymiarze społecznym, co w perspektywie najbliższych lat pozostanie wyróżnikiem decyzji podmiotów samorządowych.

Dla współczesnej gospodarki inwestycje są sprawą oczywistą, niezależnie od tego, jak się je definiuje. Podmioty prowadzące działalność gospodarczą nie dywagują nad merytoryczną zawartością definicji, a raczej poddają je ocenie praktycznej w myśl zasady, iż inwestowanie jest racjonalne wtedy, gdy w jego wyniku osiąga się taki przyrost przychodu, który nie tylko umożliwi zwrot kosztów, ale także zapewni bieżące utrzymanie oraz generowanie korzyści w przyszłości. Aspekt świadomego wyrzeczenia czy odroczenia korzyści stanowi tu w zasadzie nieodzowny element ryzyka prowadzenia działalności.

Nieco inny charakter i stopień racjonalności mają inwestycje podejmowane przez podmioty samorządowe. Podobnie jak przedsiębiorstwa, posiadają one osobowość prawną, przysługuje im także prawo własności oraz inne prawa majątkowe, a ponadto powinna przyświecać im celowość i oszczędność wydatkowania środków oraz zasada maksymalizacji efektów z optymalnym wykorzystaniem metod i środków zastosowanych do realizacji celów [Ustawa o finansach publicznych]. Różnią się jednak od podmiotów rynkowych w sferze odpowiedzialności ponoszonej za decyzje inwestycyjne. Odpowiedzialność ta traci zwłaszcza swój wymiar personalny, a przez to również charakter sankcyjno-restrykcyjny [Kozera 2012, s. 49]. Niezależnie od tego samorządy dążą do realizacji inwestycji, których efektem mają być ogólnospołeczne korzyści [Parysek 2001, s. 46-48], co dodatkowo komplikuje kwestie transparentności czy też oceny celowości podjętych decyzji. Jest to istotne zwłaszcza w kontekście procesu podejmowania decyzji oraz okoliczności, w jakich są podejmowane.

W tym aspekcie decydowanie samorządowych organów władczych porównać można do zarządzania przedsiębiorstwem, zwłaszcza w kwestiach przebiegu procesu, jak i szczególnych uwarunkowań osobowych decydentów.

Podobnie jak każdy inwestor, wójt/burmistrz decyduje zarówno o przedmiocie inwestycji, będącym środkiem zaspokojenia lokalnych potrzeb publicznych, jak i źródłach finansowania. Dlatego działalność inwestycyjna samorządu (gminy, miasta), podobnie jak w przedsiębiorstwie, musi być prowadzona racjonalnie, z uwzględnieniem dostępnych zasobów i środków. W podobny sposób musi przebiegać również sam proces podejmowania decyzji jako podstawowy element zarządzania przez samorząd, mimo odrębności wyspecyfikowanych w tab. 3.

**Tabela 3.** Cykl decyzyjny w działalności gospodarczej i publicznej

Faza procesu decyzyjnego	Przedsiębiorstwo	Samorząd terytorialny
Zdefiniowanie problemu	Antonimiczne określenie problemu rozwojowego	Wnioski i postulaty mieszkańców oraz innych podmiotów
Projektowanie rozwiązań	Według kryteriów efektywności ekonomicznej	Według kryterium użyteczności publicznej i zaspokojenia potrzeb społecznych
Ocena i wybór wariantu	Swoboda wyboru wg kryterium efektywności	Wariant społecznie akceptowany, zapisany w planie rozwoju gminy
Podjęcie decyzji o realizacji	Organ władczy przedsiębiorstwa	Organ władczy samorządu gminnego
Realizacja	Według własnych preferencji i kryterium skuteczności	Konieczność stosowania procedur określonych w ustawie o zamówieniach publicznych
Kontrola	Bieżące i okresowe sprawdzanie realizacji zadania przez organy przedsiębiorstwa	Bieżący i okresowy nadzór nad realizacją zadania przez organy gminy
Ocena wyników	Bieżąca i okresowa ocena wyników oraz opracowanie poleceń wykonawczych przez organy przedsiębiorstwa	Bieżąca i okresowa ocena wyników oraz opracowanie poleceń wykonawczych przez organy gminy

Źródło: opracowanie własne.

**Tabela 4.** Wybrane charakterystyki organów decyzyjnych sfery gospodarczej i publicznej

Cecha	Prezes spółki kapitałowej	Wójt gminy/burmistrz miasta
Źródło uprawnień kierowniczych/władczych – powołanie do pełnienia funkcji kierowniczej	Wola (współ)właścicieli kapitału przedsiębiorstwa; powołanie przez radę nadzorczą, zwykle w drodze postępowania konkursowego	Wola mieszkańców gminy, wybór w głosowaniu tajnym i bezpośrednim przez uprawnionych mieszkańców gminy
Preferowane kompetencje	Ekonomiczne, prawne, techniczne	Polityczne, administracyjne, prawne
Cel działalności decydenta	Generowanie zysku, bogacenie właścicieli kapitału, utrzymanie pozycji rynkowej	<i>Non-profit</i> , poprawa warunków życia poprzez zaspokajanie potrzeb publicznych mieszkańców i innych podmiotów
Główny obszar aktywności	Zgodnie z kierunkami rozwoju spółki określonymi przez walne zgromadzenie na bazie analizy rynku	Zgodnie z zakresem kompetencji określonym w ustawie oraz planie rozwoju gminy
Zakres swobody wyboru wariantów decyzyjnych	Wolność wyboru, głównie wg kryterium efektywności; ograniczenia ekonomiczne i środowiskowe	Według kryterium użyteczności po uzyskaniu aprobaty społeczności gminnej; ograniczenia formalnoprawne, społeczne, ekonomiczne; konieczność stosowania procedur określonych w ustawie o zamówieniach publicznych
Możliwości zmiany zadania	Po uzyskaniu aprobaty (współ)właścicieli kapitału przedsiębiorstwa	Po spełnieniu wymaganych prawem ustawowych procedur
Sposób podejmowania decyzji	Jednoosobowo	Kolegialnie
Kontrola realizacji	Bieżący nadzór rady nadzorczej, coroczna ocena zakończona udzieleniem lub nieudzieleniem skwitowania przez walne zgromadzenia	Bieżąca ocena rady gminy, coroczna ocena wykonania zadań na sesji absolutoryjnej
Sposób oceny przez mocodawców	Ocena obiektywna przez przyzmat stopnia osiągnięcia celu (zysku)	Subiektywna ocena mieszkańców gminy, niemożność zaspokojenia wszystkich potrzeb
Zakończenie wykonywania funkcji	Po upływie czasu określonego w dokumencie powołania, nieudzielenie absolutorium, rezygnacja	Po upływie 4-letniej kadencji lub pozytywnym wyniku referendum w sprawie odwołania wójta, rezygnacja
Możliwość kontynuacji	Przedłużenie kontraktu lub powołania przez radę nadzorczą	Ponowny wybór w głosowaniu tajnym i bezpośrednim przez uprawnionych mieszkańców gminy

Źródło: opracowanie własne.

Już pierwsza faza, tj. rozpoznanie potrzeb, wskazuje na specyfikę decyzji samorządowych. Wynika ona z faktu, że społeczność ludzka (społeczność lokalna) jest

ze swej natury niejednolita, a jej oczekiwania nie tylko różnorodne, ale też trudne do zdefiniowania. Dlatego, aby zapobiec autorytarnemu podejmowaniu decyzji (zwłaszcza w razie konieczności ponoszenia kosztów związanych z użytkowaniem inwestycji), samorząd z jednej strony musi przygotowywać decyzje oparte na własnym katalogu potrzeb, z drugiej zaś zmuszony jest poddawać propozycje pod osąd społeczny, co warunkuje uzyskanie aprobaty i społecznego przyzwolenia dla podejmowanych działań. W konsekwencji proces decyzyjny samorządów napotyka szereg barier, często warunkowanych jakością kapitału społecznego, zwłaszcza brakiem przedsiębiorczości czy wręcz oporem mieszkańców wobec zmian, a także brakiem zaangażowania (lub oporem) innych podmiotów działających na terenie gminy zaangażowanych w fazę zdefiniowania problemu. Sprawia to, że „decydent samorządowy”, w odróżnieniu od przedsiębiorcy, zmuszony jest działać pod szczególnego rodzaju presją, wynikającą nie tylko z kryteriów efektywności ekonomicznej, ale też z oczekiwań mieszkańców, narzuconych ogólnie uwarunkowań prawnych, a często również presją sił politycznych (wcześniej mniej lub bardziej wspierających kandydatów na samorządowców w wyborach). Odmienności procesu zarządzania dotyczą również uwarunkowań i umocowań władczych oraz pozycji w strukturze zarządzania decydentów „samorządowych” i „gospodarczych”, co przedstawiono w tab. 4.

Wobec licznych ograniczeń w sferze decyzyjnej i bardzo charakterystycznej cechy: politycznego często umocowania decydenta samorządowego sam proces decyzyjny można porównać do sytuacji, w jakiej znajduje się prezes zarządu rozumianej tradycyjnie spółdzielni pracy. Decyzje podejmowane są kolegialnie, a każdy z członków, niezależnie od posiadanych kompetencji, wiedzy i obiektywizmu, stara się przekonać pozostałych do własnego poglądu. Znacząco spowalnia to tempo procesu decyzyjnego, a przy tym nadaje mu bardzo kompromisowy charakter, co w wielu wypadkach ogranicza wymaganą przez rynek szybkość reagowania na zmiany. Co więcej: kolegialność w znaczącym stopniu przyczynia się do zatarcia odpowiedzialności za skutki podjętych decyzji. Praktyka życia gospodarczego pokazuje, że spółdzielnia pracy jako forma gospodarowania, mimo społecznych przesłanek funkcjonowania, jest mało efektywna z rynkowego punktu widzenia. Tymczasem w odniesieniu do samorządów, mimo licznych dyskusji, jak dotąd nie opracowano skuteczniejszej i bardziej obiektywnej metody podejmowania decyzji niż obowiązujący system kolegialny, w którym formalnym decydem jest wójt, oceniany zarówno przez radę gminy (bieżące głosowania i absolutorium), jak i mieszkańców (w wyborach tajnych i bezpośrednich). Warto przy tym podkreślić, że decydowanie kolegialne może przynosić korzyści tylko w warunkach bardzo dobrych stosunków międzyludzkich, co nie jest sytuacją łatwą do osiągnięcia w warunkach społeczności lokalnych (ścierających się społecznych grup interesów).

## 4. Zakończenie

W okresie od wejścia do UE aktywność inwestycyjna polskich samorządów była bardzo nasiloną. Wynikało to z możliwości uzyskania znacznych środków finansowych w formie bezzwrotnej lub częściowo zwrotnej na określone cele inwestycyjne. Wiele spośród zrealizowanych inwestycji usatysfakcjonowało beneficjentów, wciąż jednak pozostaje grupa potrzeb niezaspokojonych (przy czym już zaspokojone potrzeby generują nowe, o wyższym poziomie złożoności).

Wobec niepokojąco wzrastającego wskaźnika zadłużenia samorządów, zwłaszcza tych, które dotąd angażowały się najbardziej w działalność rozwojową, rośnie obawa o możliwości kontynuowania inwestycji prorozwojowych. Wyniki „Rankingu gmin 2012” wskazują, że samorządy, mimo rosnącego zadłużenia, starają się optymalizować procesy rozwojowe, bazując na posiadanych zasobach. Szczególnie istotny okazuje się tu kapitał społeczny mieszkańców lokalnych środowisk. Wprowadzona do rankingu ocena zarządzania dodatkowo akcentuje rolę tego kapitału, zwłaszcza w kontekście współpracy organizacji pozarządowych z samorządem. Decydenci samorządowi, podejmując decyzje inwestycyjne, zmuszeni są bowiem w coraz większym stopniu zabiegać o aprobatę społeczną. Kolegialność procesów decyzyjnych w samorządach, mimo licznych obaw natury funkcjonalnej, okazuje się systemem sprawdzonym w polskiej rzeczywistości gospodarczej. Warto przy tym zauważyć, że w sytuacji ograniczonego zasobów materialno-finansowych i rosnącego zadłużenia samorządów jedyną drogą utrzymania tempa rozwoju lokalnego wydaje się umiejętność nie tylko efektywnego zarządzania na wzór przedsiębiorstw gospodarczych, lecz także pozyskiwania partnera społecznego do wspólnego decydowania o przyszłości.

## Literatura

- Kornberger-Sokołowska E., *Problemy pozyskiwania środków unijnych przez polskie jednostki samorządowe*; dostęp on-line: [www.nik.gov.pl/plik/id,1567.pdf](http://www.nik.gov.pl/plik/id,1567.pdf) [dostęp: 25-08-2012].
- Kozera M., *Sumienie biznesu. Etyczne decyzje gospodarcze*, Wyd. Uniwersytetu Przyrodniczego, Poznań 2012.
- Kożuch A., *Rola samorządu terytorialnego we wspieraniu rozwoju lokalnego*, [w:] *Instrumenty zarządzania rozwojem w przedsiębiorczych gminach*, red. A. Kożuch, A.R. Noworól, Seria: Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych UJ, Wyd. Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.
- Parysek J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wyd. UAM, Poznań 2001.
- „Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie”, nr 2/2006.
- Ranking samorządów 2012*, „Rzeczpospolita” 2012 (z 17 lipca), <http://www.ekonomia.rp.pl/temat/706944.html>.
- Ustawa o finansach publicznych; DzU z 2009 nr 157 poz. 1240; on-line: <http://prawo.lego.pl/prawo/ustawa-z-dnia-27-sierpnia-2009-r-o-finansach-publicznych/> [dostęp: 25-08-2012].

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU z 1990 r. Nr 16, poz. 95, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095> [25-08-2012].

Żuber P., *Absorpcja funduszy strukturalnych – polska na tle innych krajów członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] *Absorpcja funduszy strukturalnych*, Zeszyty BRE Bank – Case Nr 84/2005, Wyd. Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych – Fundacja Naukowa, Warszawa 2005.

## **LOCAL DEVELOPMENT IN THE CONTEXT OF THE DECISION-MAKING PROCESSES OF LOCAL GOVERNMENT**

**Summary:** This article shows some selected aspects of development process in municipalities. The author analyzes the decision-making process and specific characteristics of the decision-maker in public and private entities. As a result similarities and differences of the investment process in both kinds of entities are presented. The role of the human factor as the basic determinant of effective management within the municipalities is also emphasized.

**Keywords:** local development, investment in local communities, decision-making process, public decision-maker.