

# **Nowa koncepcja zarządzania sprawami publicznymi: współzarządzanie rozwojem lokalnym**

*Aldona Frączkiewicz-Wronka*

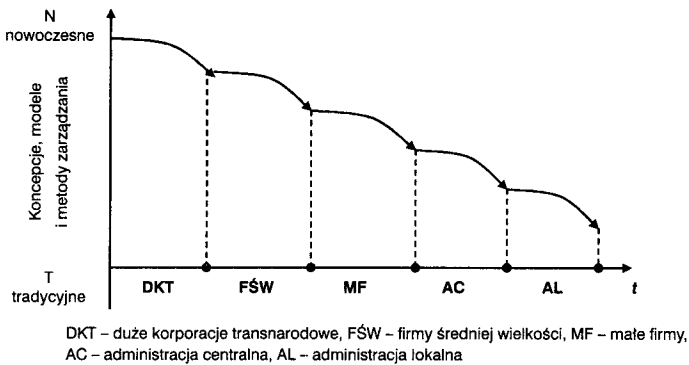
*Obecnie sektor publiczny w wielu krajach przechodzi etap fundamentalnych zmian wymuszanych przez otoczenie. Przykładem nowego sposobu myślenia jest ekonomizujący kierunek zarządzania publicznego, który powstał wraz z brytyjską ideologią New Right. Jest to odpowiedź na wyzwania, jakie stanęły przed państwem w konsekwencji narastających zmian w strukturze demograficznej populacji, demokratyzacji życia publicznego oraz rosnącej presji na większy niż dotychczas udział podmiotów sfery publicznej i społecznej w zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa. Procesy te oznaczają konieczność poszukiwania metod skutecznego zarządzania w skali lokalnej, regionalnej, państwowej oraz ponadnarodowej. W opinii autorki niniejszej publikacji odpowiedzią na to zapotrzebowanie jest obserwowany obecnie rozwój idei zarządzania publicznego, a konkretnie public governance. Dzięki wprowadzeniu public governance w rzeczywistość społeczną uzyskana zostanie: poprawa procesu podejmowania decyzji politycznych, zwiększenie poziomu uczestnictwa obywateli w życiu publicznym, stworzenie sieci współpracy, uporządkowanie państwa, poprawa sprawności administracji publicznej oraz przestrzeganie zasad demokracji i praw człowieka.*

## **1. Wstęp**

Teoria ekonomii, nauk o organizacji i zarządzaniu oraz politologii, jak również obserwowana praktyka działania wyraźnie wskazuje na wzajemne przenikanie się obszarów badawczych tych dziedzin. Rozwój gospodarczy i – szerzej – cywilizacyjny wzmaga popyt na produkty tych nauk, gdyż na skutek wielu okoliczności (co można skrótowo określić wzrostem złożoności świata) funkcjonowanie organizacji różnego typu staje się coraz bardziej skomplikowane. Dlatego szeroko pojmowane zarządzanie obecnie można postrzegać jako jeden z najważniejszych czynników rozwoju (Komunikat Komisji Europejskiej 2005). S. Sudol (Sudol 2007: 1-2) podkreśla, iż rozpatrując zarządzanie na gruncie teorii, wskazujemy na efekt, którym jest społecznie użyteczna wiedza w postaci ustalonych prawidłowości życia gospodarczego lub społecznego i teorii tłumaczących określoną dziedzinę rzeczywistości i/lub – dostarczając projekty do zastosowania – pomagających tę

rzeczywistość racjonalizować. Zarządzanie jest także działaniem praktycznym, czyli świadomym i celowym działaniem ludzi, dążącym do zmiany istniejącej rzeczywistości gospodarczej lub społecznej, jak również postrzegane jest jako swego rodzaju sztuka, rozumiana jako umiejętność, mistrzostwo wynikające z talentu, intuicji, wiedzy i doświadczenia praktycznego oraz łączenie tych wszystkich atrybutów, które konieczne jest do dobrego funkcjonowania organizacji.

Przywołując stanowisko K.Perechudy, można zaryzykować stwierdzenie, iż we współczesnym świecie coraz silniej obserwujemy uniwersalizację teorii, koncepcji, modeli i metod zarządzania i swoisty ich transfer między organizacjami (Perechuda 2006: 5-13).



Rys. 1. Kaskadowa dyfuzja nowoczesnych koncepcji, modeli i metod zarządzania. Źródło: Perechuda, K., *Dyfuzja wiedzy jawnej i niejawnnej jako instrument sieciowego zarządzania gminą, Współczesne zarządzanie*, 2006 r., nr 2, s. 10.

Po dokonaniu odpowiedniej adaptacji istnieje bowiem realna możliwość ich zastosowania do osiągania zadanych celów, zarówno w sektorze gospodarczym, publicznym, jak i społecznym. Silna konwergencja, szczególnie zaś wykorzystywanie przez sektor publiczny oraz społeczny teorii i praktyki zarządzania istniejącej dotychczas w sektorze prywatnym, jest konsekwencją zmiany w pojmowaniu istoty i roli państwa jako podmiotu kreującego podstawy rozwoju społeczno-gospodarczego wobec podległych sobie społeczności. Oznacza to, że państwo i jego podmioty coraz częściej sięgają do metod i narzędzi zarządzania typowych dla sektora rynkowego po to, aby je wykorzystać w procesie racjonalnego podejmowania decyzji i praktyki działania, by te działania uczynić efektywnymi ekonomicznie i społecznie akceptowanymi.

W literaturze przedmiotu znajdujemy stwierdzenia, iż przemiany zachodzące w państwie związane są bardzo silnie z kierunkami zmian systemowych na świecie. Szczególnie procesy takie jak: transformacja gospodarcza, globalizacja,

decentralizacja oddziałują na jednostki samorządu lokalnego, które są emanacją w terenie podmiotu państwowego, do tego stopnia, że coraz częściej sięgają one po metody działania typowe dla sektora prywatnego. Chodzi tutaj głównie o przekształcenie logiki i mechanizmów funkcjonowania jednostek samorządowych oraz wielkość ich udziału w roli pełnionej na rzecz zaspokajania zbiorowych potrzeb społeczności lokalnych (Barczyk 2001). Wśród wielu zewnętrznych czynników, będących następstwami rozwoju społeczno-gospodarczego, które przyczyniły się do zmian w zarządzaniu organizacjami publicznymi – a takim podmiotem jest właśnie państwo i jego instytucje – oraz adoptowaniu metod typowych dla sektora prywatnego do sektora publicznego i społecznego, wymienić między innymi należy: czynniki ekonomiczne i polityczne, czynniki technologiczne, czynniki kontekstualne i strukturalne oraz uwidaczniające się nowe procesy (Frączkiewicz-Wronka, Austen 2007: 255-263).

Czynniki ekonomiczne i polityczne	1.	Globalny rynek, wolny handel i nowe ekonomiczne alianse
	2.	Ekstremalne nastawienie na jakość i satysfakcję klientów
	3.	Makro, mikro i fiskalny kryzys
	4.	Dominacja orientacji rynkowej
	5.	Zaangażowanie partii politycznych w politykę rynku pracy
	6.	Konieczność podporządkowania się regułom typowym dla EU
	7.	Konieczność przestrzegania dyscypliny finansów publicznych
	8.	Wsparcie procesów rozwoju społeczno-ekonomicznego funduszami UE
Czynniki technologiczne	9.	Internet
	10.	Intranet
	11.	Elektroniczna poczta
	12.	Telefonia komórkowa
	13.	Wykorzystywane software do wspierania procesów biznesowych (CRM, ERP i in.)
Czynniki kontekstualne i strukturalne	14.	Eliminowanie i ograniczenie barier sektorowych
	15.	Mniejsze zróżnicowanie pomiędzy sfera przemysłowa i usługowa
	16.	Niespójne zmiany czynników kontekstowych
	17.	Zarządzanie wewnątrz ograniczeń/limitów
Uwidaczniające się nowe procesy	18.	Tempo prywatyzacji
	19.	Zarządzanie przez wiedzę
	20.	Zwiększenie innowacyjności w technologiach i usługach
	21.	Redukcja ram czasowych dla działań strategicznych
	22.	Transparentność

Tab. 1. Główne zewnętrzne czynniki mające wpływ na rozwój koncepcji NPM. Źródło: Philippidou, S.S., Soderquist, K.E. Prastacos G.P. *Towards New Public Management in Greek Public Organizations: Leadership versus Management, and the Path to Implementation*. w: *Public Organization Review: A global Journal*, 2004 r., nr 4, s. 318-319.

F. Fukuyama twierdzi, że współczesne demokratyczne państwo jako organizacja ma szczególną rolę do spełnienia w procesie kształtowania zasad rozwoju społeczno-gospodarczego. Praktycznie od połowy lat 70. XX wieku rozmiar, liczba pełnionych funkcji i zakres władzy państwowej rosły, stymulując potrzebę efektywnego zarządzania powiększającym się strumieniem środków publicznych przeznaczonych na zaspokojenie potrzeb społecznie uznanych za ważne (Fukuyama 2001: 21). Pojawiają się nowe obszary działalności społeczno-gospodarczej, które przestają funkcjonować w paradygmacie pasywnym, a zaczynają w aktywnym, co jest sensu stricto istotą zarządzania publicznego, a szczególnie ekonomizującego nurtu *New Public Management* (Jeżowski 2002: 11-22). W głównej mierze zmiana ta obejmuje dziedziny, które dotyczą realizacji potrzeb obywateli, dotyczą wielu sfer życia społecznego i często w literaturze przedmiotu zaliczane są do tzw. ekonomii społecznej (taka nazwa, mimo że często pojawiająca się, budzi pewien niedosyt koncepcyjny), której dominującą ideą jest wprowadzanie zachowań o charakterze rynkowym w sektor publiczny i społeczny (Kwaśnicki 2005: 1-3). Jest to konsekwencja wzrastającej roli tych sektorów, bowiem obecnie stanowią one już znaczną część każdej rozwiniętej gospodarki rynkowej (Kleer 2005: 9-53). Ta konstatacja oznacza poszukiwanie metod efektywnego (przez efektywność będziemy z zasady rozumieć, zgodnie z konwencją anglosaską, zarówno skuteczność, jak i sprawność; przy czym sprawność w ujęciu anglosaskim jest bliska, chociaż nie tożsama, temu, co w Polsce nazywamy ekonomicznością) zarządzania procesami rozwoju w skali lokalnej, regionalnej, państwowej oraz ponadnarodowej oraz jednoznacznie potwierdza potrzebę wykorzystywania teorii i praktyki ekonomii, nauk o organizacji i zarządzaniu oraz politologii – jako dyscyplin nauki i działalności człowieka wzajemnie się uzupełniających – do kształtowania zasad rozwoju społeczno-gospodarczego.

## 2. Istota koncepcji zarządzania publicznego

W odczuciu autorki niniejszej publikacji szczególne znaczenie dla kształtowania zasad rozwoju społeczno-gospodarczego należy przypisać teorii i praktyce zarządzania, bowiem obecnie staje się jasne, że przenika ona do wielu sfer życia publicznego, które do tej pory cechowała pewna pasywność w realizowaniu przypisanych im zadań. Naturalne jest stwierdzenie, iż rozwój nauk o zarządzaniu przez dziesięciolecia był silnie związany z potrzebami zgłaszanymi przez organizacje przemysłowe i z tym właśnie obszarem utożsamiano domenę dyscypliny. Zmiana zarysowała się, gdy grono badaczy amerykańskich uprawiających różne dyscypliny naukowe, ale zainteresowanych połączeniem dorobku reprezentowanych przez siebie podejść badawczych w jedną subdyscyplinę nauk o zarządzaniu, zapoczątkowało nurt nazwany zarządzaniem publicznym. Uświęcony model zarządzania, który dominował w administracji publicznej przez większość XX wieku, wyraźnie

przeobraził się od połowy lat 80. w kierunku elastycznej, opartej na rynku formy zarządzania, a w konsekwencji zaadoptowania rozwiązań typowych dla organizacji przemysłowych stworzony został nowy paradygmat: zarządzanie publiczne. (Osborne, Gaebler 1992). Nowe, menedżerskie podejście do administracji publicznej wyrosło z dążenia do poprawy funkcjonowania sektora publicznego. Zakres zjawiska jednoznacznie wskazuje, że nie jest to tylko reforma lub niewielka wariacja stylu zarządzania, ale zmiana roli rządu i jego agend oraz relacji pomiędzy rządem a obywatelami (Dunsire 1995: 17 i następne). Sam termin zarządzanie publiczne może być rozumiany jako zarządzanie w sektorze publicznym (podejście przedmiotowe) lub jako zarządzanie sprawami publicznymi (podejście podmiotowe). W odniesieniu do podejścia przedmiotowego należy pojmować powyższe stwierdzenie jako koncentrowanie się na naturze działalności, jaką reprezentuje sobą sektor publiczny. Rodzaj aktywności sugeruje dobór metod i narzędzi zarządzania. Z kolei podejście podmiotowe do zarządzania publicznego wychodzi z natury problemów stawianych do rozwiązania, jakie są rezultatem złożoności instytucjonalnej i niepewności decyzyjnej sektora publicznego wynikającej przede wszystkim z: (1) koordynacji instytucjonalnej w ramach sektora publicznego, który ma hierarchiczną strukturę, a różne instytucje wchodzące w jego skład mają odmienne interesy i preferencje, (2) przekształceń i zmienności otoczenia, które kreują nowe potrzeby, w tym nowe zapotrzebowanie na usługi publiczne, (3) niespójności i sprzeczności celów ustalanych w ramach sektora publicznego, często w oparciu o reguły polityczne.

Naturalna jest konstatacja, że sektor publiczny w wielu krajach przechodzi etap fundamentalnych zmian wymuszanych przez otoczenie (Ingraham, Lynn 2004). Mimo iż specyfika kontynuowanych do tej pory reform różni się pomiędzy poszczególnymi krajami, wszystkie inicjatywy mają na celu poprawę wyników organizacji publicznych przez nacisk na jakość usług, decentralizację, urynkowienie, współpracę między różnymi sektorami oraz wzmożoną odpowiedzialność za osiągnięte rezultaty (Page 2005: 713-727). Stąd w licznych reformach systemowych podejmowanych w Europie w poprzednim stuleciu punktem wyjścia procesu sanacji było założenie, iż jednym z nośników właściwego przeobrażenia sektora publicznego jest wprowadzenie narzędzi typowych dla zarządzania w ten sektor oraz pełne wykorzystanie idei Nowej Gospodarki, której podstawową siłą napędową jest implementowanie ICT do wszelkich działań, a także docenianie uwarunkowań kulturowych jako czynnika stymulującego rozwój (Zacher 2003: 146-152; Rifkin 2003: 146-152). Zaproponowane zmiany co do sposobu zarządzania organizacjami publicznymi podkreślały nowe definiowanie zadań i funkcji sektora publicznego, społecznego i prywatnego (Boyne 2003: 211-228) oraz implementowanie nowoczesnych narzędzi zarządczych w działania organizacji publicznych. Niedawno zmarły wielki wizjoner wielowymiarowego pojmowania procesu zarządzania P. Drucker pisał „(...) innowacje i przedsiębiorczość są potrzebne w takim samym stop-

niu społeczeństwu, jak i gospodarce, instytucjom użyteczności publicznej, jak i przedsiębiorstwom. Innowacje i przedsiębiorczość nie zmieniają wszystkiego od podstaw, lecz wprowadzają zmiany krok po kroku – w wyrobie, zasadzie postępowania, usłudze publicznej; nie są planowane, lecz koncentrują się na takiej czy innej okazji i potrzebie; są wprowadzane warunkowo i znikną, jeśli nie przyniosą oczekiwanych i potrzebnych wyników; innymi słowy, są pragmatyczne, a nie dogmatyczne, raczej skromne niż pretensjonalne. Właśnie dlatego umożliwiają dowolnemu społeczeństwu, gospodarce, przemysłowi, służbie publicznej czy przedsiębiorstwu zachowanie elastyczności i samoodnowę (...)" (Drucker1992: 271).

### **3. Dobra publiczne jako podstawa rozwoju koncepcji zarządzania publicznego oraz współzrządzenia rozwojem lokalnym**

Występowanie sektora publicznego we współczesnych gospodarkach jest uzasadnione z punktu widzenia polityki ekonomicznej, zwłaszcza w odniesieniu do jej funkcji stabilizacyjnej (sfera regulacyjna) oraz alokacyjnej i redystrybucyjnej (sfera realna) (Stiglitz 2004: 45 i następne; Winiarski, Winiarska 2006: 27 i następne). Realizacja powyższych funkcji (zaspokajanie potrzeb społecznych uznanych za ważne dla rozwoju gospodarczego i możliwe do zaspokojenia na danym etapie rozwoju państwa) przez politykę ekonomiczną ma bowiem na celu eliminowanie negatywnych skutków zaburzeń ekonomicznych występujących podczas działania sektora rynkowego (a więc likwidowanie niedoskonałości rynku) oraz osiąganie celów politycznych przez rząd. Zauważyć można, że zarządzanie publiczne korzysta w dużym stopniu z koncepcji publicznego wyboru (Horn 1995). Koncepcja ta postrzega jednostkę jako konsumenta oferowanych przez sferę publiczną usług i zakłada, że zarówno możliwość dokonania wyboru przez konsumenta, jak i efektywność administracji zostaną wzmocnione, jeżeli organy czy jednostki organizacyjne administracji będą musiały ubiegać się, tak jak organizacje na rynku, o dokonanie przez jednostkę zakupu towarów i usług.

Ze względu na społeczną rolę dobra ogólne (publiczne) traktowane są jako element zapewnienia ładu społecznego i gospodarczego, przy czym władze publiczne realizując swoje funkcje związane z zaspokajaniem potrzeb społecznych i kształtowaniem zasad rozwoju społeczno-gospodarczego napotykać na wiele problemów i rozstrzygają wiele dylematów. Wynika to między innymi z konieczności dokonywania przez państwo i władze samorządowe alokacji zasobów w celu tworzenia dóbr publicznych i dóbr społecznych, co ogranicza swobodę dysponowania dochodami przez osoby prywatne, jak również z preferencji reprezentowanych – nawet nie przez poszczególne osoby, lecz grupy społeczne (wiekowe, zawodowe, terytorialne itp.) – które mogą zdecydowanie różnić się od preferencji reprezentowanych przez wła-

dze publiczne (Owsiak 2001: 71). Podejmowanie decyzji co do zakresu i hierarchii celów społecznych oraz wybranie takich metod gospodarowania, aby realizacja zadań wyznaczonych przez państwo jako podmiot władzy odbywała się zgodnie z zasadami efektywności ekonomicznej, efektywności organizacyjnej i sprawiedliwości społecznej, jawi się jako jeden podstawowych problemów jego działania (Boć 2003: 361). Szczególne znaczenie ma tutaj wspomniana wcześniej teoria wyboru publicznego, która obejmuje analizą problemy podejmowania decyzji przez władze, w szczególności dotyczące tego, jakie dobra rząd kupuje, kto ponosi ich koszty i jak mają być te dobra zarządzane. Teoria ta jest odpowiedzią na dwa jednocześnie występujące zjawiska: niedoskonałość rynku i niedostatki rządzenia, gdzie występowanie efektów zewnętrznych w gospodarce oraz natura i sposób alokacji dóbr publicznych jest najczęściej stosowanym uzasadnieniem konieczności podejmowania wyboru publicznego (Siwińska 2005: 30–41). W literaturze przedmiotu wyróżnia się następujące źródła niedoskonałości rynku, które uzasadniają ingerencję władz publicznych w gospodarkę: występowanie dóbr publicznych, występowanie efektów zewnętrznych, brak konkurencji, występowanie niedoborów rynkowych, luki informacyjne, występowanie nierównowagi gospodarczej (inflacja, bezrobocie), redystrybucja dochodów, występowanie tzw. dóbr godziwych (Fedorowicz 1992: 114). Główny problem, który powstaje w procesie alokacji zasobów, to sprecyzowanie kryterium wyboru, jakim posługiwałoby się państwo przy podejmowaniu decyzji o rodzajach i ilości wytwarzanych dóbr publicznych i sposobie ich dystrybucji na pojedynczych członków społeczeństwa. Przy podejmowaniu decyzji o dostępie do tych dóbr władze publiczne powinny zatem rozpatrzyć następujące kwestie: kogo reprezentować i w czym interesie pełnić swoje funkcje oraz jakimi kryteriami kierować się, dokonując alokacji dóbr publicznych i społecznych. Co za tym idzie, prawidłowe wytwarzanie dóbr i usług oraz ich podział wymaga sprawnego aparatu władzy, poprawnie działającego systemu finansów publicznych oraz czytelnych metod podziału środków publicznych. Pożądana jest sytuacja, w której popyt jest zaspokojony na optymalnym jakościowo i ilościowo poziomie przy zachowaniu efektywności ekonomicznej, co jest konsekwencją stworzenia i wprowadzenia właściwych mechanizmów dostępu do tych dóbr i racjonalne zarządzania zasobami.

Współzarządzenie rozwojem lokalnym jest w literaturze światowej koncepcją nową, która pojawiła się wraz z bankructwem tradycyjnych procedur rządzenia jednostkami samorządu terytorialnego, biurokratyzmu i nadmiernie eksploatowanego mechanizmu hierarchicznego.

Taka konstatacja oznacza poszukiwanie metod skutecznego zarządzania procesami rozwoju w skali lokalnej, regionalnej, państwowej oraz ponadnarodowej. W opinii autorki opracowania, odpowiedzią na zdiagnozowane zapotrzebowanie jest obserwowany obecnie, charakteryzowany wcześniej, dynamiczny rozwój idei zarządzania publicznego, a konkretnie współzarządzania rozwojem lokalnym (*public governance*). Bank Światowy definiuje

współzarządzanie rozwojem lokalnym jako polityczną możliwość (posiadanie władzy) do instytucjonalnego decydowania o sposobie, kryteriach i wykorzystaniu publicznych zasobów dla realizacji potrzeb społecznych (poszanowanie zasad sprawiedliwości społecznej). Zgodnie z oczekiwaniami Banku Światowego w efekcie wprowadzenia tej koncepcji w rzeczywistość społeczną uzyskana zostanie: poprawa procesu podejmowania decyzji politycznych, zwiększenie poziomu uczestniczenia obywateli w życiu publicznym (a tym samym realizacja idei społeczeństwa obywatelskiego), stworzenie sieci współpracujących organizacji z różnych sektorów, uporządkowanie państwa, poprawa sprawności administracji publicznej oraz przestrzeganie demokracji i praw człowieka.

Koncepcja ta odpowiada na niedostatki rządzenia na szczeblu państwa i pojawiające się w ich konsekwencji dysfunkcje na szczeblu lokalnym. Zaczęto bowiem dostrzegać potrzebę przeorientowania rozumienia ekonomicznej kategorii: rozwoju, gdyż nawet przy obserwowanym w wielu krajach wzroście PNB często rośnie również poziom bezrobocia i ubóstwa (szczególnie w krajach rozwijających się). Zatem rozwój musi być pojmowany szerzej niż tylko wzrost dochodów państwa, także jako proces wielowymiarowy, wywołujący zmiany w strukturze społecznej, instytucjach państwowych i społecznych, redukujący nierówności i likwidujący ubóstwo (Todaro, Smith 2003: 16). Stąd konieczność wzmocnienia takich mechanizmów, które promują współdziałanie wielu aktorów na scenie społecznej i gospodarczej oraz poszukiwanie interdyscyplinarnego podejścia do omawianych spraw.

Globalizacja oraz specyfika działań lokalnych wyznaczają nowe horyzonty zmian. Rośnie poziom intensyfikacji działań nakierowanych na indywidualny popyt zgłaszany przez odbiorców oraz troska podmiotów zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego (w tym biznesowego i społecznego) o lepsze dopasowanie podaży oferty lokalnej i regionalnej do istniejącego popytu.

Idea współzrządzenia rozwojem lokalnym wyrasta z praktyki poszukiwania nowych sposobów zarządzania nim. Jej podstawy kształtowały się pod wpływem wzrastającej konieczności dostosowywania się samorządów terytorialnych do ewolucji, jakiej podlegał cały sektor publiczny w konsekwencji przyjęcia jako kluczowych wymiarów działania takich atrybutów jak sanacja, efektywność ekonomiczna oraz transparentność. Jednocześnie godna podkreślenia jest potrzeba wzajemnego dopełniania się koncepcji współczesnego samorządu terytorialnego oraz pojęcia społeczeństwa obywatelskiego jako środowiska, w którym idea ta faktycznie może być realizowana. E. Wnuk-Lipiński definiując społeczeństwo obywatelskie jako ogół niepaństwowych instytucji, organizacji i stowarzyszeń cywilnych działających w sferze publicznej, którego istotą jest zdolność do samodzielnego organizowania się w celu realizacji potrzeb, podkreśla immanentną jego cechę, jaką jest angażowanie się wielu podmiotów z różnych sektorów w realizację celów zarówno społecznych, jak i gospodarczych (Wnuk-Lipiński 2005: 119). Analizując stanowiska takich badaczy jak Z. Barczyk, W. Doig,



J. Kooiman, B.G. Peters, J. Pierre. R.A.W. Rhodes G. Stoker i inni, możemy dookreślić zawartość procesu współzarządzania jako: efektywne świadczenie usług, kształtowanie i umacnianie partnerstwa międzyorganizacyjnego i międzysektorowego, stymulowanie rozwoju lokalnego poprzez tworzenie warunków, katalizowanie sektorów do działania na rzecz rozwoju lokalnego, współdziałania poprzez przenikanie się norm, wartości i zasad różnych aktorów i sektorów, przedsiębiorczości władz lokalnych oraz realizowania polityki rozwoju lokalnego poprzez takie instrumenty jak np. partnerstwo czy sieci. W proces współzarządzania rozwojem lokalnym w sposób nierozdzielny włączone są aspekty przedsiębiorczości oraz kapitału społecznego. Tworzą one pole dla budowania warunków dla aktywnego kształtowania współdziałania trzech sektorów, które należy traktować jako podstawę rozwoju środowiska przedsiębiorczości w skali lokalnej i jedno z kluczowych wyzwań. Oznaczać to może: zwiększenie szans rozwoju (które hamowane są przez nie w pełni wykorzystane możliwości oraz zdolności strategiczne do przyciągania na swój obszar inwestorów z rynków i sektorów globalnych), dostarczanie usług publicznych, wdrażanie orientacji na rzecz rynkowych form ich świadczenia w celu obniżenia kosztów funkcjonowania samorządu, zwiększanie konkurencyjności lokalnego rynku pracy, współdziałanie z sektorem społecznym dla wykorzystania wiedzy, umiejętności i doświadczeń oraz wdrażania ekonomii społecznej w rozwijaniu przedsiębiorstw, wzmacnianie zdolności obywateli, społeczności lokalnych do samoorganizacji i budowy kultury przedsiębiorczości społecznej oraz wzmacniania konkurencyjności działających w jednostce samorządowej sektorów gospodarczych.

Szczególne znaczenie dla realizowania tej koncepcji ma szerokie wprowadzenie decentralizacji jako zasady funkcjonowania administracji publicznej. Zasada ta jest od dość dawna uznana za istotny instrument jej racjonalizacji. Jest ona także wykorzystywana przez zarządzanie publiczne do przekazania menedżerom organizacji publicznych odpowiednich uprawnień decyzyjnych i uczynienia ich odpowiedzialnymi za osiągnięte wyniki. Proces decentralizacji jest wskazywany jako skuteczny instrument władzy publicznej, zapewniający wysoką jakość usług, zwiększający autonomię menedżerów, zwłaszcza poprzez redukcję nadzoru administracji centralnej, wymagający mierzenia wyników i nagradzania organizacji i jednostek za ich osiągnięcia, umożliwiając menedżerom angażowanie odpowiednich zasobów ludzkich i technologicznych dla realizacji celów prowadzonej działalności, stwarzający otwarcie dla konkurencji, uprawniający obywateli do zwiększonej partycypacji w podejmowaniu decyzji oraz w planowaniu rozwoju i zarządzaniu, poprawiający efektywność ekonomiczną i skuteczność zarządzania, a także stymulujący lepsze zarządzanie (Zalewski 2005: 20). Podkreślenia wymaga stwierdzenie, iż w tym ujęciu decentralizacja jest traktowana jako instrument poprawiający efektywność i skuteczność zarządzania organizacjami publicznymi, czyli ma charakter mikroekonomiczny, w odróżnieniu od decentrali-

zacji władzy publicznej, zmierzającej do poprawy efektywności makroekonomicznej sektora publicznego. Polityczny cel decentralizacji polega na motywowaniu do wzrostu zainteresowania i uczestnictwa obywateli w podejmowaniu decyzji w sprawach publicznych. Decentralizacja zwiększa także społeczną kontrolę nad elitami politycznymi i środkami publicznymi oraz decyzjami alokacyjnymi.

#### 4. Zakończenie

Współzarządzanie rozwojem lokalnym w badaniach OECD (Paris 2004: 10) jest traktowane jako sposób na poprawę, która wynikać może z lepszych i nowych sposobów koordynacji polityk, lepszych sposobów adaptacji polityk do warunków lokalnych oraz lepszych sposobów orientowania polityk na partnerstwo z sektorem społecznym oraz prywatnym. Możemy więc sądzić, że współzarządzanie rozwojem lokalnym wzmacnia (zwiększa) efektywność oraz przynosi korzyści wynikające z zaangażowania zasobów sektora biznesu i sektora społecznego na rzecz poszukiwania wspólnych celów. Jego podstawowa wartość polega na stymulowaniu rozwoju lokalnego przez kreowanie i wykorzystywanie szans dzięki integracji społecznej oraz współdziałaniu z sektorem biznesowym i obywatelskim. Tak rozumiany proces oznacza, że władza lokalna zachęca poprzez określone narzędzia i instrumenty inne podmioty do współpracy, upatrując w tym określonych korzyści dla siebie i społeczności lokalnej. W opinii autorki niniejszej publikacji w koncepcji tej ewidentnie zauważyć można wzajemne przenikanie się obszarów teorii i praktyki ekonomii, nauk o organizacji i zarządzaniu oraz politologii. Co było do udowodnienia.

#### Informacje o autorce

**Dr hab. Aldona Frączkiewicz-Wronka, prof. AE** – Katedra Zarządzania Publicznego, Akademia Ekonomiczna Katowice. E-mail: kzp@ae.katowice.pl.

#### Bibliografia

- Barczyk, Z. 2001. Ewolucja przedsiębiorczego podejścia do samorządności lokalnej w dobie postępującej globalizacji. w: Osiński J. (red.) *Globalna gospodarka – lokalne społeczeństwa. Świat na progu XXI wieku*. Warszawa: SGH
- Boć, J. 2003. Administracja publiczna jako organizacja inteligentna. w: Boć J. (red.) *Administracja publiczna*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Boyne, G. A. 2003. What is Public Service Improvement? *Public Administration*, vol. 2, nr 81.
- Drucker, P. F. 1992. *Innowacja i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady*, Warszawa: PWE.
- Dunsire, A. 1995. Administrative Theory in the 1980s: A Viewpoint. *Public Administration*, nr 73.
- Frączkiewicz-Wronka, A. i A. Austen. 2007. Przeobrażenia w organizacjach. Narzędzia New Public Management. w: Potocki A. (red.) *Społeczne aspekty przeobrażeń organizacyjnych*. Warszawa: Difin.

- Fukuyama, F. 2005. *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań: Dom Wydawniczy REBIS.
- Horn, M. J. 1995. *The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in the Public Sector*, New York: Cambridge University Press.
- Ingraham, P. i L. E. Jr. Lynn (red.) 2004. *The Art of Governance*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Jeżowski, P. 2002. New Public Management – nowy paradygmat zarządzania w sektorze publicznym. w: Jeżowski P. (red.) *Zarządzanie w sektorze publicznym, rozwój zrównoważony, metody wyceny*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.
- Kleer, J. 2005. Identyfikacja dóbr wytwarzanych przez sektor publiczny. w: Kleer J. (red.) *Sektor publiczny w Polsce i na świecie. Między upadkiem a rozkwitem*. Warszawa: CeDeWu Sp.z o.o.
- Komunikat Komisji Europejskiej COM. 2004. *Working together for growth and jobs. A new start for the Lisbon Strategy*.
- Kwaśnicki, W. 2005. Ekonomia społeczna-gospodarka społeczna. *Trzeci sektor*, nr 2.
- OECD. 2004. *New Forms of Governance for Economic Development*, Paris: OECD.
- Osborne, D. i T. Gaebler. 1992. *Reinventing Government*, Reading: Addison-Wesley.
- Owsiak, S. 2001. *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa: PWN.
- Page, S. 2005. What's New about the New Public Management? Administrative change in the human services. *Public Administration Review*, vol. 6, nr 65.
- Rifkin, J. 2003. *Wiek dostępu*, Wrocław: Wydawnictwo Dolnośląskie.
- Siwińska, J. 2005. Ewolucja sfery publicznej w gospodarce. w: Wilkin J. (red.) *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar
- Stiglitz, J. E. 2004. *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa: PWN.
- Sudoł, S. 2007. *Zarządzanie jako dyscyplina naukowa*, referat wygłoszony na konferencji Nauki o zarządzaniu w Polsce. Stan obecny i perspektywy. Kraków: Uniwersytet Jagielloński.
- Todaro, M. O. i S. C. Smith. 2003. *Economic Development*, London-New York: Addison Wesley.
- Winiarska, F i B. Winiarski. 2006. *Systemy ekonomiczne i funkcje polityki gospodarczej*. w: Winiarski B. (red.) *Polityka gospodarcza*. Warszawa: PWN.
- Wnuk-Lipiński, E. 2005. *Socjologia życia publicznego*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Zacher, L. W. 2002. Społeczne wymiary Nowej Gospodarki. *Nowe Życie Gospodarcze*, nr 9.
- Zalewski, A. 2005. Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego. w: Zalewski A. (red.) *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Warszawa: SGH.