



## ZARZĄDZANIE EFEKTYWNOŚCIĄ W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – GMINA

**Monika Chład, Jakub W. Jaroszyński**

Politechnika Częstochowska  
Wydział Zarządzanie

**Streszczenie:** Samorząd terytorialny po zmianach ustrojowych w Rzeczypospolitej Polskiej nabrał znaczenia bardziej kompleksowego organu władzy administracyjnej. Wejście Polski do UE sprawiło, że rozwój gminy został bardziej ujednoczony i zmodernizowany poprzez środki funduszy unijnych, szkolenia itp. Działania te pozwoliły na poprawę efektywności w sektorach, do których gmina ma największe wpływy i możliwości rozwoju poprzez wprowadzanie zmian administracyjnych i personalnych. Celem artykułu jest zaprezentowanie istoty efektywności na przykładzie gminy jako podstawowego organu samorządu terytorialnego.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, efektywność, gmina, innowacje, organizacje

### Wprowadzenie

Samorząd terytorialny to organ administracji publicznej na określonym terytorium, a zarazem społeczność lokalna o charakterze korporacyjnym, do której należy się z mocy prawa. Samorząd terytorialny jest zbudowany w oparciu o zasadę decentralizacji i posiada osobowość prawną, zagwarantowaną przez konstytucję. Wykonując istotne zadania publiczne, czyni to we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, poprzez organy stanowiące i wykonawcze. Organy stanowiące samorządu terytorialnego są wybierane w wyborach wolnych, powszechnych, tajnych, bezpośrednich i równych. Organy te korzystają z szerokiej autonomii w obszarze kompetencji, uprawnień i dysponowania środkami, w celu realizacji dobra wspólnego społeczności lokalnej. Podlegają kontroli administracyjnej, której podstawowym kryterium jest przestrzeganie prawa. Społeczności lokalne mają prawo do współpracy z innymi społecznościami lokalnymi oraz do zrzeszania się z nimi. Są zobowiązane do wykonywania zadań delegowanych przez władzę centralną, której obowiązkiem jest wspierać samorząd terytorialny w oparciu o zasadę pomocniczości<sup>1</sup>.

Wybór formy realizacji zadań publicznych zależy w głównej mierze od charakteru jednostki samorządowej oraz specyfiki i rozmiarów prowadzonej działalności.

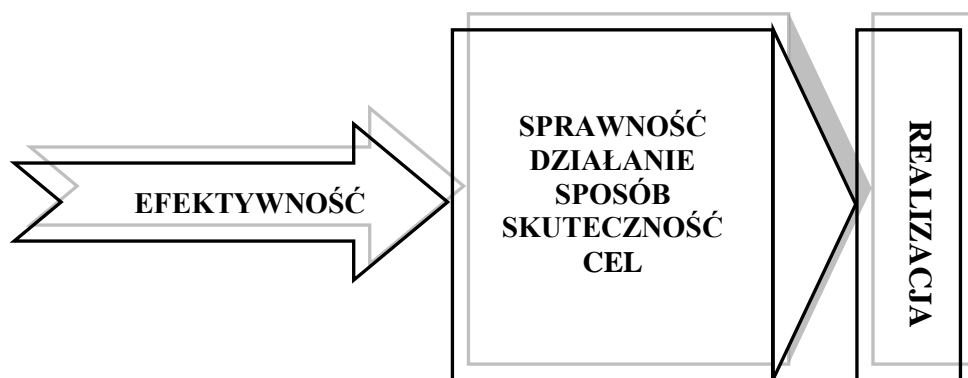
---

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.), art. 16 ust. 2.

Komunalne jednostki organizacyjne tworzone są w celu wykonywania zadań samorządu terytorialnego, zarówno tych, do których trzeba dopłacać z budżetu (nierentownych), jak i tych, których prowadzenie przynosi określone zyski (działalność zarobkowa). Mimo że gminy mogą prowadzić działalność rentowną, to głównym celem ich funkcjonowania jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb lokalnych, a nie orientacja na zysk. Trzeba pamiętać, że samorząd terytorialny w Polsce ustanowiony został jako podmiot uczestniczący w sprawowaniu władzy i wykonujący w tym obszarze zasadniczą część zadań publicznych. Podstawą materialną realizacji zadań gminy są zasoby gospodarcze w postaci własnego majątku i finansów (budżetu). Z ekonomicznego punktu widzenia obowiązkiem organów gminy i związanej z nimi administracji komunalnej jest dbałość o skuteczne i efektywne ich wykorzystanie, w dobrze pojętym interesie wspólnoty samorządowej<sup>2</sup>.

Efektywność jest pojęciem trudnym do zdefiniowania. Ujęcie tradycyjnej efektywności jest oparte na kryteriach arbitralnych. Są one niespójne w rozumieniu przewagi konkurencyjnej, przyjmują założenia o stabilności, które niekoniecznie są poprawne, a ponadto nie uwzględniają wielowymiarowej natury efektywności. Poddając analizie efektywność w świetle instytucjonalnej ekonomii, można stwierdzić, że efektywność oznacza eliminację kosztów zewnętrznych przy najmniejszych możliwych kosztach transakcyjnych.

Syntetyczną miarą działania jest stosunek efektu do nakładu rozumiany najczęściej jako pewien rodzaj efektywności postrzeganej w kategorii, która stanowi składową, co przedstawia rysunek 1.



**Rysunek 1. Elementy składowe w najprostszym rozumieniu efektywności**

Źródło: Opracowanie własne

<sup>2</sup> S. Zawierucha, *O niektórych aspektach funkcjonowania gminy jako jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, red. D. Strahl, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, nr 1161, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2007, s. 283 lub M. Kulesza, L. Węgrzyn, *Vademecum skutecznego działania w samorządzie*, Twigger, Warszawa 2006.

Niektórzy znawcy i eksperci z sektora publicznego twierdzą, że niezbędna jest restrukturyzacja sektora komunalnego, oparta na koncepcji nowego zarządzania publicznego. Kierunki i działania, które zostaną podjęte, mogą przyczynić się do poprawy efektywności zarządzania w sektorze komunalnym, a na poziomie przedsiębiorstw – ułatwić restrukturyzację w różnych obszarach ich działalności. Ustawa o gospodarce komunalnej wskazuje, że organy gminy decydują o wyborze form wykonywania zadań. Istotne jest, aby podejmowane decyzje miały uzasadnienie ekonomiczne i służyły interesom lokalnym. Władze oraz samorządowa administracja są zobligowane prawnie do zagwarantowania określonych dóbr i usług. W tym celu mogą wykorzystywać określony zakres instrumentów prawnych oraz instytucjonalnych<sup>3</sup>.

### **Efektywność w organizacji gminnej**

Gospodarka komunalna jednostek samorządu terytorialnego polega na wykonywaniu zadań na rzecz zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty komunalnej. Każdemu szczeblowi samorządu powierzony został ustawowo określony zakres takich zadań – zadania gminy, powiatu i samorządowego województwa nie pokrywają się wzajemnie. Gmina, która jest podstawowym szczeblem samorządowym, posiada najszersze zadania z zakresu zaspokajania potrzeb społecznych i w związku z tym prowadzi działalność gospodarczą w najszerszym zakresie. Zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym do zadań gminy należą w szczególności sprawy z zakresu:

- 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej;
- 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;
- 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;
- 4) działalności w zakresie telekomunikacji;
- 5) lokalnego transportu zbiorowego;
- 6) ochrony zdrowia;
- 7) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych;
- 8) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;
- 9) gminnego budownictwa mieszkaniowego;
- 10) edukacji publicznej;
- 11) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
- 12) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;
- 13) targowisk i hal targowych;
- 14) zieleni gminnej;
- 15) cmentarzy gminnych;

---

<sup>3</sup> E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003, s. 184-185.

- 16) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego;
- 17) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;
- 18) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej<sup>4</sup>.

Znaczne zmiany w zasadach prowadzenia gospodarki komunalnej wprowadziła ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2010 r. Ustawa ta przesądziła o tym, że gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego, w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Te dwie struktury nie wyczerpują form organizacyjno-prawnych realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej. Należy mocno podkreślić, że to organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego: rady gmin, rady powiatów i sejmiki województw podejmują, w postaci uchwały, decyzje o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej. Jednostki samorządu terytorialnego mogą realizować swoje zadania z zakresu użyteczności publicznej i zaspokajania potrzeb zbiorowych wspólnoty samorządowej samodzielnie, jako jednostki organizacyjne finansów publicznych, w postaci zakładów budżetowych, za pośrednictwem spółek prawa handlowego bądź wykorzystując cywilnoprawne formy realizacji zadań gospodarczych<sup>5</sup>. W tym ostatnim przypadku jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzać te zadania w drodze umowy cywilnoprawnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej. Przy zawieraniu tych umów, zgodnie z dyspozycją ustawy o gospodarce komunalnej, muszą być uwzględniane przepisy ustawy o finansach publicznych.

**Tabela 1. Parametry struktury organizacyjnej**

Parametr	Charakteryzowane elementy
specjalizacja	specjalizacja stanowisk i komórek organizacyjnych, specjalizacja ról, wykształcenia i zawodów, specjalizacja funkcji
hierarchia	rozpiętość kierowania, liczba szczebli kierowania, system jedno- i wieloliniowy, struktury płaskie i wysmukłe, proporcje stanowisk kierowniczych, pomocniczych i wykonawczych
centralizacja	liczba i zakres decyzji podejmowanych na każdym szczeblu i stanowisku kierowniczym, autonomia decyzyjna poszczególnych części organizacji, zróżnicowanie centralizacji w różnych częściach organizacji, informacyjne wspomaganie decydentów
formalizacja	liczba reguł formalnych, sposób formalizacji (zapisu), zakres procedur i procesów, objętych formalizacją, rygorystyczność i szczegółowość przepisów, przejawy biurokratyzmu

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: G. Leśniak-Lebkowska, M. Romanowska, M. Trocki, *Struktury działalności gospodarczej* [w:] *Podstawy organizacji i zarządzania*, red. M. Romanowska, Difin, Warszawa 2002.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 z późn. zm.).

<sup>5</sup> Z. Grzymała, *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce. Aspekty organizacyjno-prawne i ekonomiczne*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010, s. 285.

Im bardziej układ komórek i powiązań między nimi jest odzwierciedleniem dopasowania organizacji do wymogów otoczenia, wyodrębnione elementy (działy, wydziały, departamenty) mają jasno określone cele do realizacji, które są zapisane np. w strategii czy dokumentach prawnych, tym bardziej sposób realizacji tych celów jest wsparty właśnie przez konkretne układy – hierarchię, odpowiedni poziom specjalizacji i efektywniej można realizować zadania organizacji.

### **Polityka rozwoju ukierunkowań komunalnych**

Polityka rozwoju stanowi jeden z elementów zarządzania w samorządzie. Obejmuje ona przede wszystkim jego planowanie (o czym szeroko poniżej). Inne ważne działanie na rzecz rozwoju związane jest z tzw. marketingiem terytorialnym. Jego istotą jest pozyskiwanie dla gminy inwestorów, którzy powinni tworzyć nowe miejsca pracy, oraz promowanie gminy w celu przyciągnięcia turystów. Odrębnym istotnym elementem marketingu są działania mające na celu przekonanie samych mieszkańców, by nie emigrowali – wymaga to m.in. wysiłków ukierunkowanych na budowanie poczucia wspólnoty i lokalnego patriotyzmu<sup>6</sup>.

Od wielu lat w jednostkach samorządowych podejmowane są zmiany, a czasami eksperymenty o charakterze strukturalnym, instytucjonalnym i funkcjonalnym, na rzecz lepszego gospodarowania (zarządzania) majątkiem komunalnym i środkami publicznymi. Dla zapewnienia wyższej sprawności funkcjonowania jednostek komunalnych władze lokalne poszukują różnych rozwiązań w kierunku zwiększenia gospodarności, efektywności i skuteczności tych podmiotów. Są to bowiem główne walory sprawnego działania<sup>7</sup>. W praktyce niektóre organy jednostek samorządowych dążą do jak największej prywatyzacji mienia komunalnego, uzasadniając takie działanie poprawą efektywności gospodarki jednostki samorządowej. Inną grupę stanowią te organy władzy lokalnej, które pewne obszary zadań własnych powierzają utworzonym w tym celu jednostkom organizacyjnym gminy. Do zakresu działania gminy należy większość spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, m.in.: z zakresu ładu przestrzennego, gospodarki terenami i ochrony środowiska, zieleni gminnej, wodociągów, zaopatrzenia w wodę i kanalizacji, dróg gminnych i ulic, utrzymania czystości i porządku, a także kultury, pomocy społecznej, oświaty, ochrony zdrowia i innych. Gmina, aby skutecznie zaspokoić potrzeby lokalnych mieszkańców i utrzymać ład, zobligowana jest do tworzenia jednostek organizacyjnych, które będą zajmowały się ww. sprawami. Wyodrębnionymi strukturalnie jednostkami organizacyjnymi gminy są jednostki budżetowe, zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze oraz przedsiębiorstwa komunalne. Zasady tworzenia jednostek wyodrębnionych finansowo i organizacyjnie są dokładnie określone w przepisach wykonawczych do prawa budżetowego. Jednostki te posiadają własny budżet i dofinansowywane są wyłąc-

---

<sup>6</sup> B. Kożuch, *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2011, s. 109-134.

<sup>7</sup> *Sieci międzyorganizacyjne. Współczesne wyzwanie dla teorii i praktyki zarządzania*, red. J. Niemiżyk, E. Stańczyk-Hugiet, B. Jasiński, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 10.

nie poprzez dotacje z budżetu gminnego<sup>8</sup>. Kierowane są organizacyjnie przez powoływanych kierowników jednostek. O strukturze gminy informuje jej statut. To z niego wynika, że wszystkie jednostki związane z budżetem gminy łącznie tworzą jej strukturę. Regulamin organizacyjny zawiera informacje dotyczące jednostek organizacyjnych gminy. Jednostki te funkcjonują bezpośrednio przy organach władzy wykonawczej gminy. Cała odpowiedzialność za formy organizacyjne jednostek i ich charakter spoczywa na zarządzie gminy, gdyż to on powinien zastanowić się, jakie rozwiązania organizacyjne są najlepsze dla gminy. Analizując strukturę organizacyjną, należy także zwrócić uwagę na strukturę stanowisk pracy w gminie. Jak już wcześniej wspomniano, w skład gminy wchodzi referaty i zespoły. Liczba i charakter tych zespołów zależne są od ilości spraw danego rodzaju występujących w danej gminie. Referatami obligatoryjnymi są dwa podstawowe, tj. referat organizacyjny i referat finansowy. Różnorodność w zakresie stanowisk powinna być dostosowana indywidualnie do potrzeb każdej gminy i powinna być określona szczegółowo w regulaminie gminy. Większość stanowisk samodzielnych w gminie podporządkowanych jest wójtowi bądź sekretarzowi, natomiast stanowiska kierownicze podlegają radzie gminy. Kierownicy samodzielnych jednostek organizacyjnych, tj. kierownik Gminnego Ośrodka Kultury, kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej itd., podporządkowani są zarządowi. Każda gmina w określony sposób tworzy schemat organizacyjny urzędu, zachowując zasady jego budowy przyjęte w regulaminie oraz dbając, aby był przejrzysty, a podział zadań i odpowiedzialności był sprawiedliwy. Konstruując taki schemat i dokonując podziału stanowisk, gmina musi pamiętać, aby uwzględnić przede wszystkim potrzeby mieszkańców, czyli realizować konkretne określone cele – działać skutecznie. Aktualne rozwiązania, stosowane w jednostkach administracji publicznej sztywne struktury organizacyjne, specjalizacja zadaniowa – utrudniają często wykonanie zadań, przyczyniają się do wydłużenia czasu ich realizacji, a tym samym obniżają elastyczność i sprawność działania, podnosząc również koszty. Przedstawiony opis organizacji struktury wewnątrz gminy daje obraz kształtowania i podziału zadań pomiędzy poszczególne komórki organizacyjne, jakimi są referaty i zespoły odpowiedzialne za ich realizację<sup>9</sup>.

Oczekiwania społeczne wobec sektora publicznego rosną. Dotyczą one nie tylko tradycyjnie przypisywanej państwu funkcji regulacyjnej i stabilizującej, ale aktywnej roli państwa w tworzeniu warunków rozwoju i ogólnego dobrobytu społeczeństwa. Jednym z narzędzi stosowanych do realizacji celów polityk publicznych jest pomoc publiczna. Efektywność jej wykorzystania jest zagadnieniem niezwykle ważnym i to co najmniej z dwóch podstawowych powodów. Pierwszy wiąże się z powszechną presją na bardziej ekonomiczne wydatkowanie ograniczonych środków publicznych, czego wyrazem jest zapoczątkowany w połowie XX wieku nurt nowego zarządzania publicznego. W jego ramach głośno artykułuje się potrzebę wprowadzenia w sektorze publicznym rozwiązań bardziej efektywnych ekono-

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. 1997 nr 9 poz. 43 z późn. zm.).

<sup>9</sup> M. Sadowy, *Podstawy ekonomiki przedsiębiorstwa komunalnego*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Siedlce 2010, s. 75.

micznie i organizacyjnie. Po drugie, pomoc publiczna zawsze trafia tylko do wybranych i oznacza oddziaływanie na konkurencję i wymianę handlową, a zatem udzielając pomocy publicznej, należy rozważyć jej potencjalny negatywny wpływ na rynek<sup>10</sup>. Badanie efektywności pomocy publicznej zawiera element bilansowania pozytywnych i negatywnych efektów jej udzielania. Ponadto jest zabiegiem złożonym, gdyż uwzględnia nie tylko efektywność ekonomiczną, którą można wyrazić w jednostkach pieniężnych, ale także tzw. efektywność społeczną<sup>11</sup>. Jednakowo ważne jak względy wydajności są względy równości i sprawiedliwości społecznej.

**Tabela 2. Efektywność rozwiązań organizacyjnych urzędu gminy w kontekście pozyskiwania funduszy z UE**

Rozwiązania standardowe	Rozwiązania efektywne
Przypisanie zadań związanych z pozyskiwaniem środków do różnych stanowisk często przypadkowo lub według klucza – „on sobie poradzi”.	Wyodrębnienie oddzielnego stanowiska pracy ds. pozyskiwania funduszy unijnych lub powołanie interdyscyplinarnego zespołu osób, których kompetencje się uzupełniają, podniesienie sprawności pozyskania środków z UE.
Cele są określane w dokumentach strategicznych, które nie zawsze odzwierciedlają oczekiwania mieszkańców.	Cele powinny być jasno określone i zaakceptowane przez wszystkich interesariuszy danej gminy, co gwarantuje skuteczność działań – zaspokojenie potrzeb mieszkańców na oczekiwanym przez nich poziomie.
Brak pracy zespołowej – każdy odpowiada za swoją pracę, brak płaszczyzny współpracy międzyorganizacyjnej, brak wiedzy o możliwościach realizacji przedsięwzięć wspólnych.	Praca zespołowa – współpraca interdyscyplinarna pozwalająca nawiązać nowe relacje, możliwość realizacji wspólnych przedsięwzięć z innymi organizacjami, poprawa sprawności w pozyskaniu środków z UE.
Przypadkowość przydzielenia zadań nie sprzyja zaangażowaniu, brak świadomości nt. wagi środków bezzwrotnych, brak wiary w sukces; niechęć do pozyskania wiedzy dla dodatkowych obowiązków, brak motywacji do działania.	Kompetencje lub szkolenia w zakresie pozyskiwania środków jako ważny element sukcesu, pełne zaangażowanie w działanie, satysfakcja z tworzenia czegoś nowego, motywacja do działania, podniesienie sprawności pozyskania środków z UE.

Źródło: Opracowanie własne

Kolejnym bardzo istotnym dla problematyki efektywności pomocy publicznej jest fakt, iż jej udzielanie w państwach członkowskich podlega kontroli na szczeblu Unii Europejskiej. To Komisja Europejska (a w wyjątkowych sytuacjach także Rada) decyduje o dopuszczalności pomocy publicznej. Stosowane przez nią kryteria oceny świadczą o tym, iż kwestie efektywnego wydatkowania pomocy publicznej nie są pozostawione wyłącznie w gestii państw członków. Kompleksowa reforma unijnej polityki pomocy publicznej wzmacnia podejście gospodarcze

<sup>10</sup> W. Sołta, *Formy wykorzystania mienia komunalnego*, Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom 2010, s. 80.

<sup>11</sup> J. Szołtysek, S. Twaróg, *Establishing of an Objectives Bundle of Modern Supply Chain Management. Conditions for Social Logistics Establishment*, „Polish Journal of Management Studies” 2011, Vol. 4, s. 23-31.

w ocenie dopuszczalności środków pomocowych. Tym samym Komisja Europejska zyskuje duży wpływ na politykę społeczno-gospodarczą realizowaną przez państwa członkowskie, w których wykorzystuje się pomoc publiczną, także wtedy, gdy jest finansowana wyłącznie z zasobów krajowych. Celem opracowania jest ukazanie specyfiki badania skuteczności i efektywności pomocy publicznej (programów pomocowych i projektów pomocy indywidualnej) oraz rosnącej roli Unii Europejskiej w tym zakresie na podstawie postulatów współczesnego zarządzania publicznego oraz analizy praktyki decyzyjnej Komisji Europejskiej.

Podział zadań, kompetencji, mienia oraz finansów pomiędzy organy władzy publicznej uruchomił proces kształtowania ram prawnych i instytucjonalnych dla realizacji zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego. Na przekształcenia i liczne zmiany w podsektorze samorządowym mają wpływ uwarunkowania o różnorodnym charakterze, tj. prawnym, politycznym, ekonomicznym i społecznym. Zgodnie z regulacjami prawnymi gminy mogą wykonywać zadania o charakterze użyteczności publicznej we własnym zakresie bądź mogą je powierzać podmiotom prywatnym. W pierwszym przypadku pełnią rolę regulatora i operatora, zaś w drugim przechodzą na pozycję regulatora i organizatora rynku określonych usług. W obu przypadkach na władzach gminy ciąży odpowiedzialność za świadczenie usług publicznych oraz ich jakość<sup>12</sup>. Analizując proces pozyskania funduszy europejskich w kontekście efektywności rozwiązań organizacyjnych, należy zwrócić uwagę na elementy zawarte w tabeli 2. Przeprowadzono badania rozwiązań organizacyjnych w gminach województwa podkarpackiego pod kątem dostosowania do działań związanych z pozyskiwaniem i wykorzystaniem funduszy z UE. W wyniku analizy otrzymanych wyników stwierdzono, że proces przypisywania zadań do stanowisk pracy był nieprzemysłany, częste łączenie zadań z różnych obszarów to błędy popełnione w procesie delegowania uprawnień, które powodują obniżenie sprawności i skuteczności pozyskiwania funduszy. Poprawność rozwiązań organizacyjnych, w szczególności polegająca na wydzieleniu samodzielnych stanowisk ds. pozyskiwania środków, była skorelowana z liczbą złożonych wniosków. W gminach, gdzie wydzielono samodzielne stanowisko i zatrudniono młodą osobę, która została przeszkolona lub wcześniej posiadała doświadczenie w pozyskiwaniu funduszy, efektywność pozyskania środków była większa niż w przypadku, gdy zadania pozyskania środków z UE zostały dopisane do stanowisk już istniejących, zajmujących się innymi zadaniami.

## Podsumowanie

Na przekształcenia i liczne zmiany w podsektorze samorządowym mają wpływ uwarunkowania o różnorodnym charakterze, tj. prawnym, politycznym, ekonomicznym i społecznym. Zgodnie z regulacjami prawnymi gminy mogą wykonywać zadania o charakterze użyteczności publicznej we własnym zakresie bądź mogą je powierzać podmiotom prywatnym. W pierwszym przypadku pełnią rolę regulatora

<sup>12</sup> P. Jeżowski, Z. Grzymała, *Przesłanki likwidacji komunalnych zakładów budżetowych*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów”, Zeszyt Naukowy 92, red. K. Kawerska, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2009, s. 42.



i operatora, zaś w drugim – przechodzą na pozycję regulatora i organizatora rynku określonych usług. W obu przypadkach na władzach gminy ciąży odpowiedzialność za świadczenie usług publicznych oraz ich jakość. Praktyka dowodzi, że niektóre władze lokalne, podejmując decyzje o przekształcaniu zakładu budżetowego w spółkę prawa handlowego, są przekonane, że jest to najkorzystniejsza forma zarządzania majątkiem gminnym.

Niemniej trzeba pamiętać, że wybór najkorzystniejszej formy organizacyjnej musi być rozpatrywany z punktu widzenia konkretnej jednostki samorządowej, zależy on bowiem od lokalnych uwarunkowań oraz wewnętrznej polityki gospodarczej jednostki. Podział zadań, kompetencji, mienia oraz finansów pomiędzy organy władzy publicznej uruchomił proces kształtowania ram prawnych i instytucjonalnych dla realizacji zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego. Dopasowanie konstrukcji organizacyjno-prawnych do charakteru sektora komunalnego wymaga istnienia różnych form dających jednostkom samorządu terytorialnego pewien zakres swobody w wyborze rozwiązań właściwych i optymalnych w konkretnych warunkach lokalnych. Od czasu wejścia w życie przepisów nowej ustawy o finansach publicznych wybór ten został ograniczony do jednostki, zakładu bądź spółki. Forma zakładu budżetowego, mimo swojej ułomności, jest dla władz lokalnych wygodna w realizacji niektórych zadań publicznych. Po pierwsze, tworzenie zakładu i zarządzanie nim jest stosunkowo łatwe i uproszczone w świetle obowiązujących przepisów prawa. Po drugie, pozwala na niestosowanie systemu zamówień publicznych, co często przyczynia się do szybkiego podjęcia działań, np. naprawa chodnika, jezdni, ścięcie drzewa, uporządkowanie terenu, usunięcie szkody, awarii itp.

## Literatura

1. Grzymała Z., *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce. Aspekty organizacyjno-prawne i ekonomiczne*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010.
2. Jezowski P., Grzymała Z., *Przesłanki likwidacji komunalnych zakładów budżetowych*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów”, Zeszyt Naukowy 92, red. K. Kawerska, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2009.
3. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.).
4. Kożuch B., *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2011.
5. Kulesza M., Węgrzyn L., *Vademecum skutecznego działania w samorządzie*, Twigger, Warszawa 2006.
6. Leśniak-Łebkowska G., Romanowska M., Trocki M., 2002, *Struktury działalności gospodarczej [w:] Podstawy organizacji i zarządzania*, red. M. Romanowska, Difin, Warszawa.
7. Sadowy M., *Podstawy ekonomiki przedsiębiorstwa komunalnego*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Siedlce 2010.
8. *Sieci międzyorganizacyjne. Współczesne wyzwanie dla teorii i praktyki zarządzania*, red. J. Niemczyk, E. Stańczyk-Hugiet, B. Jasiński, C.H. Beck, Warszawa 2012.

9. Sońta W., *Formy wykorzystania mienia komunalnego*, Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom 2010.
10. Szoltysek J., Twaróg S., *Establishing of an Objectives Bundle of Modern Supply Chain Management. Conditions for Social Logistics Establishment*, „Polish Journal of Management Studies” 2011, Vol. 4.
11. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. 1997 nr 9 poz. 43 z późn. zm.).
12. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 z późn. zm.).
13. Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003.
14. Zawierucha S., *O niektórych aspektach funkcjonowania gminy jako jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, red. D. Strahl, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, nr 1161, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2007.

## **PERFORMANCE MANAGEMENT IN LOCAL GOVERNMENT UNITS – COMMUNITY**

**Abstract:** Local government after the political changes in the Polish Republic gained momentum more comprehensive administrative authority. Polish accession to the EU made the development of the municipality is more standardized and modernized EU funds means you support, training, etc. All of these measures to improve the efficiency in the sectors to which the municipality has the most influence and opportunities by introducing administrative and personnel changes. The purpose of this article is to present the essence of efficiency on the example of a basic local government body.

**Keywords:** local government, efficiency, municipality, innovation, organizations