

Magdalena Nowak*

EFEKTYWNOŚĆ SYSTEMU ZARZĄDZANIA W GMINIE

Przedmiotem rozważań niniejszego artykułu jest ocena funkcjonowania systemu zarządzania w gminie. Podstawą do podjęcia rozważań na temat systemu zarządzania w gminie jest przyjęcie założenia, iż gmina jest podmiotem, w którego obszarze działania zachodzi proces zarządzania. Aby traktować gminę jako podmiot zarządzający, należy rozumieć ją jako organizację, ponieważ „pojęcie zarządzania jest ściśle związane z pojęciem organizacji, jako że procesy zarządzania zachodzą w organizacjach”¹. Należy też przyjąć podmiotową rolę człowieka w procesie zarządzania w gminie. Te dwa założenia składają się bowiem na rozumienie procesu zarządzania i zdolność wyodrębnienia tego procesu w organizacji².

Organizacja jest to wyodrębniona względnie z otoczenia całość ludzkiego działania, mająca określoną strukturę skierowaną na osiągnięcie jakiegoś celu lub celów³. Podstawowymi znamionami każdej organizacji są zatem⁴:

- celowość – istnienie celu lub celów przyjętych do realizacji;
- złożoność z dających się określić części powiązanych ze sobą i z całością organizacji działania w sposób celowy;
- odrębność celów i struktury w stosunku do otoczenia, a jednocześnie powiązanie przez nie z otoczeniem.

Te znamiona organizacji spełnia jednostka samorządu terytorialnego, jaką jest gmina. Jest ona bowiem wspólnotą samorządową, obejmującą określone terytorium, którą tworzą jej mieszkańcy. Gmina jest zatem wyodrębniona z otoczenia w sensie przestrzennym. Tym, co w zasadniczy sposób wyodrębnia gminę z całości systemu społeczno-gospodarczego, jest cel jej funkcjonowania, czyli realizacja interesu lokalnego. Do zadań gminy należą bowiem „zadania

* Dr, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Uniwersytet Łódzki.

¹ M. Bielski, *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*, wyd. 2, Wydaw. C. H. Beck, Warszawa 2004, s. 167.

² Tamże.

³ *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, PWE, Warszawa 1982, s. 320.

⁴ Tamże.

publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone przez prawo na rzecz innych podmiotów”⁵. Wydaje się zatem, że właśnie odrębność interesu lokalnego jest tą właściwością, która w zasadniczy sposób wyróżnia gminę z otoczenia. Można wskazać na następujące aspekty odrębności interesu lokalnego⁶:

- organizacyjny i personalny (gmina posiada własne organy i struktury, a ich w obszarze pracują ludzie);
- administracyjny (gmina wyposażona jest we własne kompetencje do stanowienia przepisów administracyjnych i do sprawowania władztwa administracyjnego);
- ekonomiczny (gmina posiada własne zasoby majątkowe);
- polityczny (wybór władz samorządowych w wolnych i demokratycznych wyborach, oparty na kryterium interesu lokalnego).

Wyszczególnione aspekty odrębności interesu lokalnego argumentują nie tylko właściwość gminy jako organizacji w sensie wyodrębnienia jej z otoczenia. Stanowią o odrębności celu działania gminy w stosunku do otoczenia. Wskazują również pośrednio, iż struktura gminy powinna być skonstruowana tak, by realizować cel główny, jakim jest zaspokajanie potrzeb zbiorowych wspólnoty samorządowej. Przemawiają zatem za traktowaniem tej najbliższej społeczności lokalnemu jednostki samorządu terytorialnego jako organizacji, w obrębie której zachodzą procesy zarządzania.

W literaturze można znaleźć wiele pojęć służących pomiarowi funkcjonowania organizacji, w tym procesu zarządzania, przy czym najczęściej spotykanym terminem jest „efektywność”. Nie jest ono jednak jednoznaczne. Efektywność można rozumieć wieloznacznie, m.in. jako sprawność, skuteczność, produktywność, rentowność, ekonomiczność⁷.

Jednym z możliwych sposobów dokonania tej oceny jest podejście bazujące na prakseologii. Prakseologia to nauka o wysokim stopniu uogólnienia, bliska filozofii, która stworzyła aparaturę pojęciową oraz system ocen służących do opisu i analizy działań, rozumianych jako celowe i świadome zachowania ludzi ze względu na ich sprawność⁸. Definiowanie efektywności funkcjonowania organizacji z prakseologicznego punktu widzenia jest wyrazem podejścia celowościowego, opierającego się na założeniu, że organizacja poddawana ocenie powstała, by realizować określone cele, natomiast ludzie w procesie podejmowania decyzji postępują racjonalnie, czyli kierują się przyjętymi celami i zmierzają do ich realizacji przy możliwie małych nakładach⁹.

⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, jednolity tekst ustawy, DzU 2001, nr 142, poz. 1591, art. 6 ust. 1.

⁶ M. Kulesza, *Samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej – stan obecny i perspektywy*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 5.

⁷ M. Bielski, *Podstawy teorii...*, s. 60.

⁸ Tamże, s. 10.

⁹ Tamże, s. 60.

Dorobek prakseologii obejmuje analizę zasad sprawnego działania, przy czym działanie jest tym sprawniejsze, im więcej walorów sprawności zawiera i im wyższy stopień walory te posiadają¹⁰. Podstawowymi walorami sprawności działania są: **skuteczność, korzystność i ekonomiczność**.

„Skutecznym nazwiemy takie działanie, które prowadzi do skutku zamierzonego jako cel”¹¹. Stąd też często za bardziej odpowiedni termin uznaje się „celowość” niż „skuteczność”, gdyż oddaje on lepiej intencję, tzn. eliminuje możliwość nazwania sprawnym działanie przypadkowe¹². Niemniej jednak, przy przyjęciu założenia, iż ocenia się działania wykonywane z intencją osiągnięcia celu, stosowanie zamiennie obu pojęć: „skuteczność” i „celowość” jest uzasadnione. Wvalor skuteczności można odnieść także do sposobu działania, gdzie skutecznym będzie ten sposób działania, który zapewnia skuteczność samego działania¹³. Jeśli zatem mówimy o skutecznym sposobie zarządzania w gminie, mamy na myśli taki sposób zarządzania, który skutkuje osiągnięciem przyjętych celów. Analizując dla przykładu zarządzanie rozwojem infrastruktury technicznej, a więc zarządzanie, którego celem jest powstawanie obiektów infrastrukturalnych, osiągnięciem celu będzie wybudowanie założonych do powstania obiektów adekwatnych do potrzeb mieszkańców, co nada temu zarządzaniu znamiona działania skutecznego.

Celowość (skuteczność) działania może być stopniowalna, gdzie miarą skuteczności jest stopień osiągnięcia celu. I tak działanie może być nieskuteczne, częściowo skuteczne, przeciwnie skuteczne lub obojętne¹⁴. Dla przykładu, w odniesieniu do zarządzania rozwojem infrastruktury technicznej w gminie, jeśli gmina zamierza wybudować na swoim terenie drogę, można powiedzieć, iż przy zastosowaniu nieskutecznych sposobów zarządzania gmina drogi nie wybuduje. Może gmina jednak zarządzać w sposób częściowo skuteczny (wybudowanie 1 km drogi zamiast założonych 2 km). O przeciwnie skuteczności będzie można natomiast powiedzieć w sytuacji, gdy nie wybudowano drogi, a pieniądze na ten cel zostały wydane na inne cele i trzeba je na nowo gromadzić. Obojętnym będzie taki sposób zarządzania, który nie jest ani skuteczny, ani przeciwnie skuteczny.

„Warunkiem skuteczności jest z reguły intensywność działań wyrażająca się w nasileniu i (albo) zagęszczeniu w czasie i przestrzeni”¹⁵. Oznacza to, że aby

¹⁰ W. Kieżun, *Podstawy organizacji i zarządzania*, Książka i Wiedza, Warszawa 1977, s. 44.

¹¹ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Łódź 1955, s. 115.

¹² T. Kotarbiński, *Prakseologia*, część I, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wydaw. PAN, Wrocław–Warszawa–Kraków 1999, s. 326.

¹³ W. Kieżun, *Podstawy organizacji...*, s. 44.

¹⁴ W. Kieżun, *Bariery sprawności organizacji. Zagadnienia wybrane*, TNOiK, Lublin 1976, s. 14.

¹⁵ W. Kieżun, *Podstawy organizacji...*, s. 46.

wywrzeć poprzez działanie określony skutek, musimy owe działanie skoncentrować w określonej przestrzeni i określonym czasie. Odnosząc warunek intensywności do problemu zarządzania w gminie, należałoby rozumieć go w taki sposób, iż tylko podejmując działanie w określonej przestrzeni gminy (lub obszarze jej struktury organizacyjnej) i określonym czasie osiągnięty zostanie cel, jakim może być, dla przykładu, rozwój infrastruktury w gminie. „W tym stanie rzeczy możemy mówić o progu skuteczności, czyli o stopniu intensywności działania, poniżej którego w danej sytuacji działanie pozostaje nieskuteczne”¹⁶.

Drugim walorem (cechą) skutecznego działania jest jego **korzystność**, będąca różnicą między wynikiem użytecznym a kosztami działania; uwzględnia się tu jednak także takie elementy kosztu i wyniku użytecznego, które są skutkami niezamierzonymi¹⁷. Wynikiem użytecznym jest tu skutek działania oceniany pozytywnie¹⁸. Można zatem przedstawić następujące sytuacje¹⁹:

- $W > K$ – działanie korzystne;
- $W = K$ – działanie obojętne pod względem korzyści;
- $W < K$ – działanie niekorzystne; gdzie: W – wynik użyteczny, K – koszty.

Działanie może być zatem skuteczne, ale niekorzystne, a więc osiągnięto wynik użyteczny, ale powstały niezamierzone koszty przekraczające wartość osiągniętego wyniku użytecznego. W odniesieniu do rozwoju infrastruktury technicznej w gminie można zatem przedstawić sytuację, w której wybudowano drogę (osiągnięto wynik użyteczny), ale powstały koszty przekraczające efekt wyniku użytecznego, np. koszty związane z zanieczyszczeniem środowiska w wyniku funkcjonowania owego połączenia drogowego.

Inną sytuacją będzie działanie nieskuteczne, ale korzystne, w przypadku którego celu nie osiągnięto, ale niezamierzone i pozytywnie oceniane skutki przekraczają wartość nieosiągniętego celu. Na przykład: gmina w celu budowy urządzeń infrastrukturalnych podjęła rozmowy z inwestorami prywatnymi i choć nie uzyskała zgody na współpracę w tym obszarze, inwestorzy prywatni zgodzili się współfinansować inne przedsięwzięcia w gminie.

Działanie i korzystne, i skuteczne jest jedynym przykładem działania sprawnego, gdy bierze się pod uwagę te dwie zmienne. Będzie to takie działanie, w wyniku którego osiągnięto zamierzony cel, a ewentualne niezamierzone negatywne skutki nie przekraczają wartości osiągniętego celu.

Pozostałe, działanie nieskuteczne i niekorzystne jest działaniem w pełni niesprawnym.

¹⁶ W. Kieżun, *Bariery sprawności...*, s. 15.

¹⁷ Tamże.

¹⁸ W. Kieżun, *Podstawy organizacji...*, s. 42.

¹⁹ Tamże, s. 47.

Ostatni z trzech walorów działania sprawnego to walor **ekonomiczności**. Ekonomiczność definiuje się również z zastosowaniem wyniku użytecznego i kosztów. Nie bierze się jednak pod uwagę różnicy pomiędzy tymi zmiennymi, ale ich stosunek. Tak więc miarą ekonomiczności jest stosunek wyniku użytecznego do kosztów działania²⁰. Można zatem wyróżnić następujące sytuacje²¹:

- $W/K > 1$ – działanie jest ekonomiczne;
- $W/K = 1$ – działanie jest obojętne z ekonomicznego punktu widzenia;
- $W/K < 1$ – działanie jest nieekonomiczne; gdzie: W – wynik użyteczny, K – koszty.

Pojęcie ekonomiczności służy przede wszystkim znalezieniu takiego wariantu działania (czy też sposobu działania), który będzie bardziej ekonomiczny. Można to zatem uczynić w następujący sposób:

- maksymalizując wynik, bez zmiany kosztów;
- minimalizując koszty przy założeniu stałości wyniku;
- maksymalizując wynik i minimalizując koszty.

Pojęcie ekonomiczności służy poszukiwaniu najbardziej ekonomicznego rozwiązania, czyli ekonomizacji działań²². Mając na uwadze system zarządzania w gminie, jeśli ponownie za cel owego zarządzania przyjmiemy rozwój zagospodarowania infrastrukturalnego, można zwiększać ekonomiczność poprzez budowę dłuższej sieci wodociągowej przy niższych nakładach lub tę samą długość przy mniejszych nakładach albo też przez budowę dłuższej sieci po mniejszych jeszcze kosztach.

Przedstawione podstawowe walory sprawnego działania mają zastosowanie w ocenie działalności gminy, a także w ocenie czy wyborze najbardziej sprawnego sposobu działania gminy, czy inaczej – sposobu zarządzania w gminie.

Pojęcie efektywności działania organizacji, jak już zostało wspomniane, nie jest jednoznaczne. Omówione tutaj podejście celowościowe w polskiej literaturze przedmiotu znajduje swój wyraz w dorobku szkoły prakseologicznej. Można także wyróżnić jeszcze inne podejścia do definiowania pojęcia efektywności, jak np. podejście systemowe, wielokryterialna ocena efektywności czy koncepcja grup interesu.

Podejście systemowe reprezentuje m.in. Ephraim Yuchtman i Stanley Seashor oraz Robert L. Kahn i Daniel Katz. Podejście to zakłada, że organizacje są systemami otwartymi, czyli łączy je z otoczeniem szereg powiązań, zarówno wejść, jak i wyjść, zachodzą w jej ramach procesy łączące je z otoczeniem, czyli przepływy, transformacje i wymiany²³. Także gmina jest z pewnością organizacją otwartą. Z otoczenia czerpie bowiem zasoby dla osiągnięcia wytyczonych

²⁰ Tamże, s. 48.

²¹ Tamże, s. 48–49.

²² Tamże, s. 49.

²³ D. Katz, R. L. Kahn, *Spoleczna psychologia organizacji*, PWN, Warszawa 1979, s. 701.

celów, czego przykładem mogą być środki finansowe zasilające budżet gminy czy pracownicy urzędu gminy, w oparciu o który swoje zadania wykonuje zarząd. Owe ludzkie i finansowe zasoby służą do osiągnięcia określonych na wyjściu celów. Otrzymywany jest w ten sposób produkt działań gminy w postaci chociażby usług komunalnych, przepisów lokalnych, nowych inwestycji czy zmienionego wizerunku tejże jednostki samorządowej. Teoria systemów stara się więc definiować pojęcie „efektywność” przez pryzmat wejść, transformacji i wyjść.

W odniesieniu do wejść, za podstawowy czynnik efektywności uznano zdolność organizacji do pozyskiwania rzadkich i cennych zasobów, co z kolei buduje jej pozycję przetargową, którą należy rozumieć jako miarę efektywności²⁴. Mówiąc o ocenie systemu zarządzania w gminie, pozyskiwanymi na wejściu zasobami będą ludzie, środki finansowe, majątek, podmioty gospodarcze, które zasilą ów system zarządzania w kapitał ludzki, środki finansowe czy *know-how*. Takie podejście jest zbieżne z rozumieniem jednostek terytorialnych jako organizacji, między którymi zachodzą procesy konkurowania. Jednostki samorządu terytorialnego podlegają obecnie takim samym prawom rynku jak inne podmioty systemu społeczno-gospodarczego. Samorządy konkurują o inwestorów, mieszkańców czy turystów w stopniu zbliżonym do walki konkurencyjnej o klienta między przedsiębiorstwami. Podejmowane działania władz gmin zmierzają do zapewnienia rozwoju na poziomie lokalnym, w wyniku którego dany obszar podlegać będzie systematycznym przemianom zmierzającym m.in. w kierunku osiągnięcia lepszych warunków bytowych ludności, a także zapewniającym podstawę do funkcjonowania podmiotów gospodarczych na danym terenie. Z punktu widzenia systemu zarządzania, gmina powinna starać się pozyskiwać na wejściu te cenne zasoby z otoczenia, które są niezbędne dla systemu zarządzania.

Zgodnie z podejściem systemowym, oceny efektywności należy dokonywać, poza wejściami, przez pryzmat transformacji pozyskanych zasobów oraz wyjść. W wyniku takiej analizy wyłoniono termin „wydajność”.

Wydajność organizacji definiowana jest jako „stosunek energetycznych wejść do energetycznych wyjść”²⁵, inaczej mówiąc, obrazuje ona, jaka część wejść pojawia się na wyjściu, a jaką część potrzebuje system w procesie transformacji. Gdyby odnieść wydajność do działań gminy, można posłużyć się przykładem dochodów gminy. Działalność gminy będzie tu tym wydajniejsza, im większa część środków finansowych zostanie zainwestowana, choćby w zagospodarowanie infrastrukturalne, a nie wydana na pokrycie kosztów związanych z bieżącą obsługą administracyjną. Wyodrębnione zostało pojęcie wydajności potencjalnej oraz rzeczywistej, dla pomiaru stopnia doskonałości

²⁴ M. Bielski, *Podstawy teorii...*, s. 63.

²⁵ D. Katz, R. L. Kahn, *Spoleczna psychologia...*, s. 264.

zamierzonego produktu na wyjściu z jego postacią rzeczywiście powstałą. W podejściu systemowym zwrócono uwagę także na termin „zysk”. Nie jest on pojęciem równoznacznym z wydajnością, choć jest z nią powiązany; z pewnością bowiem wyższa wydajność oznaczać będzie mniejszy koszt jednostkowy, co sprzyja większemu zyskowi, jednak wyższy zysk może być rezultatem większych wejść, nie wpływając na poziom wydajności²⁶.

Jednak wydajność odnosi się przede wszystkim do „wewnętrznego życia organizacji [...], nie uwzględnia dostatecznie pojęcia otwartości organizacji”²⁷. Stąd ważne jest odniesienie się do transakcji organizacji z otoczeniem, przy czym mając na uwadze „wyjścia”, oznaczać będzie to „magazynowanie energii, przetrwanie i wytrzymałość organizacji oraz wzrost kontroli organizacji nad środowiskiem zewnętrznym”²⁸. Jak już zostało wspomniane, mając na uwadze wejścia do systemu, relacje z otoczeniem będą definiować organizację jako efektywną pod kątem jej pozycji konkurencyjnej, wynikającej ze zdolności do pozyskiwania cennych zasobów z otoczenia.

Przedstawienie wybranych koncepcji rozumienia terminu „efektywność” pozwala zauważyć, że w zależności od podmiotu i przedmiotu dokonującego oceny efektywności zależy, jak będzie to pojęcie definiowane. Być może zatem nie należy zawężać oceny efektywności do jednego tylko sposobu jej rozumienia. W myśl takiego podejścia powstał tzw. „model konkurencyjnych wartości”, zaproponowany przez Roberta E. Quinna i Johnnny’ego Rohrbaugh’a. Model ten znalazł zresztą wielu zwolenników, ponieważ idea mówiąca o tym, że to właśnie wewnętrzne sprzeczności organizacji są motorem jej efektywności, nie była nowa. „Efektywność organizacji nosi w sobie wewnętrzną sprzeczność. Być efektywną, organizacja musi posiadać atrybuty, które są jednocześnie sprzeczne, nawet wzajemnie się wykluczające”²⁹. Okazało się bowiem, że wiele organizacji funkcjonuje nadzwyczaj efektywnie, stosując się jednocześnie do wzajemnie sprzecznych ze sobą zasad³⁰. Wspomniany model konkurencyjnych wartości przedstawia zgrupowane w dwie dychotomie wartości i preferencje związane z oceną efektywności organizacji:

- decentralizacja i elastyczność na jednym krańcu, centralizacja i stabilność na drugim;
- nacisk na wewnętrzne, indywidualne dla danej organizacji zasoby na jednym krańcu, zewnętrzne, o makroekonomicznym charakterze zasoby na drugim krańcu.

²⁶ Tamże, s. 243–245.

²⁷ Tamże, s. 250.

²⁸ Tamże, s. 265.

²⁹ K. J. Cameron, *Effectiveness as Paradox*, „Management Science” 1986, No. 32 (5), s. 539–553; cyt. za: K. S. Cameron, R. E. Quinn, *Investigations of Organizational Paradox*, [w:] *Paradox and Transformation*, Ballinger Publishing Company, Cambridge, MA, 1988, s. 8.

³⁰ Szerzej na ten temat m.in. w: K. S. Cameron, R. E. Quinn, *Investigations of Organizational...*, s. 1–18.

W wyniku skrzyżowania tych dwóch dychotomii można skonstruować cztery modele efektywności organizacji:

- model *human relations*, stosowanie się do którego oznacza rozwój kadr, spójność wewnętrzną, wewnętrzne wartości;
- model systemu otwartego, kładący nacisk na ekspansję i adaptację przez przyswajanie zasobów zewnętrznych, zdolność adaptacji otoczenia i budowę wizerunku organizacji;
- model racjonalnych celów, nastawiony na zysk i wydajność poprzez planowanie i zarządzanie przez cele;
- model procesu wewnętrznego, nastawiony na umocnienie organizacji i jej trwałość przez stabilność i kontrolę, zarządzanie informacją i komunikację.

Organizacje jednak, jak twierdzą autorzy modelu, stosują różne zestawy kryteriów efektywności, często wręcz kryteria zupełnie sprzeczne ze sobą i to właśnie przesądza o ich efektywności. Podejście takie zgodne jest z podejściem sytuacyjnym do zarządzania, które podważa zasadność używania jedynie jednego sposobu działania, opierając się na założeniu, iż mnogość sytuacji, z którymi boryka się organizacja w codziennym funkcjonowaniu, wymusza uzależnienie zachowań od konkretnego problemu, który trzeba rozwiązać. Można powiedzieć, iż model konkurencyjnych wartości opiera się także na podejściu systemowym, włączając w rozumienie zachowań organizacji jej otoczenie i wewnętrzne zasoby, które definiują ją jako system.

Podejmując się przełożenia „modelu konkurencyjnych wartości” na grunt zarządzania w gminie, należałoby stwierdzić, iż gmina w celu efektywnego działania, powinna w przyjętym systemie zarządzania także „wykazywać” pewne sprzeczności. Oznaczałoby to z jednej strony nastawienie (zgodnie z modelem *human relations*) na rozwój kadr, utożsamienie się w pierwszej kolejności władz gminy, a następnie pracowników urzędu gminy z przyjętymi do realizacji celami. Temu sprzyjałyby szkolenie pracowników, przyjęcie przez gminę misji działania, a także stworzenie wewnętrznego *public relations*. Z drugiej strony, w gminie niezbędne byłoby zarządzanie w większym stopniu „twarde”, nastawione na osiąganie wydajności, poparte precyzyjnym planowaniem i zarządzaniem przez cele. Dla przykładu, w obszarze finansowania zadań gminy, w takie podejście znakomicie wpisywałby się budżet zadaniowy, który stanowi ujęcie zaplanowanych wydatków w zadania, co pozwala lepiej zarządzać działalnością gminy³¹. Zadania wykonują jednak pracownicy w gminie, którym dla podniesienia efektywności pracy potrzebny jest system motywacyjny (a to już oznacza model *human relations* – znakomity przykład współlistnienia dwóch modeli). Czerpiąc z modelu systemu otwartego, należałoby w gminie

³¹ Więcej o budżetowaniu zadaniowym m.in. w: J. Szolno-Koguc, *Budżet zadaniowy jako narzędzie efektywnego zarządzania gminą*, „Finanse, Bankowość, Ubezpieczenia” 1999, nr 3, s. 69–76.

nastawić się m.in. na pozyskiwanie wykwalifikowanych pracowników, co także oznacza system motywacyjny, zachęcający do przystąpienia do organizacji, w tym przypadku – gminy. Z otoczenia pozyskać można także zasoby finansowe, w tym również zewnętrzne, pozabudżetowe środki, których to źródeł jest wiele, a jedynie od władz gminy oraz zatrudnionych w urzędzie pracowników zależy, czy środki owe otrzymają. Przyjmując założenia modelu procesu wewnętrznego, należałoby zastosować system wewnętrznej komunikacji, komputerowy system przepływu informacji, nowoczesny system informatyczny. To jednak wymaga pozyskania pewnych zasobów z zewnątrz – ludzi, rozwiązań technologicznych, a więc oznacza połączenie sprzecznych ze sobą modeli – jednego (systemu otwartego) skierowanego na pozyskiwanie z otoczenia oraz drugiego (procesu wewnętrznego) służącego wewnętrznej konsolidacji organizacji. Przytoczone przykłady prezentują, iż w rzeczywistości trudno jest zastosować się do jednego tylko zestawu kryteriów efektywności.

Wielokryterialność oceny efektywności znajduje swoje odzwierciedlenie także w koncepcji grup interesu *stakeholders*. *Stakeholders* najczęściej tłumaczy się jako „interesariusze”, a więc osoby, grupy osób, instytucje, które są zainteresowane wynikami działania danej organizacji. Interesariuszami w odniesieniu do systemu zarządzania w gminie będą przede wszystkim mieszkańcy, ale także podmioty gospodarcze, funkcjonujące na danym obszarze, turyści, a także pracownicy urzędu gminy, władze lokalne, przedstawiciele jednostek pomocniczych gminy czy kierownicy komunalnych przedsiębiorstw i wiele innych. Interesy tych grup mogą być nieco odmienne, a czasem nawet sprzeczne, różna będzie zatem ocena funkcjonowania systemu zarządzania w gminie. Zgodnie z podejściem *stakeholders*, „organizacja jest wtedy najbardziej efektywna, kiedy znajduje punkt równowagi interesów różnych interesariuszy wyrażający się optymalną relacją ich korzyści do ponoszonych przez nich kosztów”³². Gmina powinna we wszystkich obszarach swego funkcjonowania zarządzać w sposób, dzięki któremu udałoby się pogodzić owe sprzeczne często ze sobą interesy, uwzględniając ponadto dodatkowe aspekty, jak choćby względy ochrony środowiska, wyrażające interes przyszłych pokoleń interesariuszy. Realizacja owych interesów powinna być jednak zawsze zbieżna z naczelnym celem funkcjonowania gminy, jakim jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców. Postulat pogodzenia ze sobą interesów wszystkich jest często trudny lub niemożliwy wręcz do spełnienia. Niemniej jednak można powiedzieć, iż realizacja interesu jednej z grup może pociągać za sobą pośrednio lub bezpośrednio realizację interesu innej grupy. Na takie właśnie skutki powinien być nastawiony sposób zarządzania w gminie, przy jednoczesnym minimalizowaniu negatywnych efektów zewnętrznych w postaci np. konfliktów o podłożu przestrzennym.

³² M. Bielski, *Podstawy teorii...*, s. 67.

Literatura dotycząca zarządzania bogato prezentuje problem oceny funkcjonowania organizacji. W tym artykule zaprezentowane zostały wybrane zagadnienia z tego obszaru. Z oceną swego funkcjonowania, a co za tym idzie, oceną systemu zarządzania spotykają się także jednostki samorządu terytorialnego. Wielość spojrzeń na tę problematykę, a także mnogość punktów widzenia osób czy organizacji oceniających nie pomaga w wyłonieniu jednego kryterium. Istotne byłoby jednak, by w systemie zarządzania w gminie wprowadzono wybrany sposób oceny jego funkcjonowania. Dałoby to szansę na bieżący monitoring systemu zarządzania i ciągłe go ulepszanie, stwarzając szansę na lepsze zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnej.

Magdalena Nowak

EFFECTIVENESS OF COMMUNE MANAGEMENT SYSTEM

(Summary)

Every organization functions to attain a goal or a set of goals. Therefore, organization itself, as well as its management system has to be evaluated in terms of effectiveness which is a term wider than only the ability of achieving goals. A commune too is an organization which has to be evaluated in order to function properly, that is to satisfy the needs of the local community.

As far as the private sector is concerned, the literature widely discusses the problem of measuring effectiveness. Thus the aim of the paper is to transfer the major theoretical approaches to the concept onto the field of managing communes.