

Eugeniusz Wojciechowski*

STEROWANIE DZIAŁALNOŚCIĄ KOMUNALNĄ
(ASPEKT TERMINOLOGICZNY)

1. Wstęp

Gospodarka komunalna jest dziedziną działalności o istotnym znaczeniu dla ludności. Nadrzędnym celem tej gospodarki jest kształtowanie warunków życia mieszkańców. Zaspokaja ona elementarne, głównie materialne, potrzeby ludności, wynikające z faktu zamieszkiwania w skupiskach osiedleńczych, przede wszystkim w miastach i aglomeracjach. Jednocześnie gospodarka komunalna wpływa w sposób pośredni i bezpośredni na funkcjonowanie produkcyjnych i nieprodukcyjnych dziedzin gospodarki narodowej.

Potrzeby komunalne mają ze swej istoty charakter miejscowy, stąd prowadzenie działalności komunalnej należało zawsze do obli-gatoryjnych zadań samorządu terytorialnego.

Gospodarka komunalna jest ważnym czynnikiem organizującym życie jednostek osadniczych. Obok innych rodzajów działalności gospodar-czej stanowi ona dziedzinę współwyznaczającą sposób i formy życia ludności. Przestrzennym wyrazem funkcji omawianej gospodarki są e-lementy zabudowy i zagospodarowania terenów. Lepsze wyposażenie terenu w komunalne urządzenia techniczne wchodzi w skład zbiorcze-go określenia "miejskiego stylu życia". Jak słusznie podkreśla J. Friedberg, jakość życia w mieście oceniają jego mieszkańcy głównie poprzez pryzmat sprawności urządzeń komunalnych oraz innych usług¹.

* Doc. dr habil., Zakład Gospodarki Komunalnej Instytutu Poli-tyki Regionalnej UL.

¹ J. F r i e d b e r g, Rola układu komunikacyjnego w syste-mowym planowaniu miasta, "Miasto" 1977, nr 12, s. 21.

Gospodarka komunalna, obok polityki cenowo-dochodowej i mieszkaniowej, może być uznawana za swoisty instrument wpływu państwa i jego organów na standard życia ludności. Jednocześnie działalność komunalna zaspokajając elementarne potrzeby społeczne wywiera wpływ na opinię publiczną. Rezultaty oraz sposób funkcjonowania gospodarki komunalnej kształtują tym samym opinię społeczną nie tylko o sprawności działania władz terenowych, lecz również aparatu państwowego jako całości².

Gospodarka komunalna nie jest układem autonomicznym i zamkniętym. Stanowi ona część składową gospodarki terenowej, obejmującej całokształt zadań gospodarczych, społecznych i kulturalnych o zasięgu lokalnym. Gospodarka miasta (województwa, gminy) jest więc swoistym otoczeniem dla gospodarki komunalnej. Zależności pomiędzy tymi układami są dwustronne. Rozwój urzędzeń komunalnych i sprawność wykorzystujących je przedsiębiorstw wpływają istotnie na kierunki rozbudowy i rozwoju jednostek osadniczych oraz poziom i jakość życia mieszkańców. Z kolei rozwój gospodarki miasta poprzez zasilanie finansowe i rzeczowo-informacyjne kształtuje warunki skutecznego działania gospodarki komunalnej.

Widoczna słabość gospodarki komunalnej wynika nie tylko z nieodboru urzędzeń i deficytu środków finansowych, lecz przede wszystkim z nieodpowiedniego sposobu kierowania (sterowania) nią. Przyczyn niskiej efektywności społecznej i ekonomicznej należy upatrywać w sposobie kierowania tą gospodarką jako całością, a nie w rozwiązaniach fragmentarycznych i częściowych, które mają charakter bardziej doraźny niż długofalowy.

Dotychczasowy sposób oddziaływania na gospodarkę komunalną jest de facto w większym stopniu układem różnych nieskojarzonych rozwiązań organizacyjno-prawnych i ekonomiczno-finansowych, aniżeli zintegrowanym systemem sterowania³. Zachowanie dotychczasowego kształtu kierowania utrwała sposoby działania prowadzące do niedostatecznego zaspokajania potrzeb komunalnych, powolnego tempa wy-

² Por. J. G o r y Ń s k i, *Ekonomika przedsiębiorstwa komunalnego*, "Miasto" 1972, nr 4.

³ Por. E. W o j c i e c h o w s k i, *System kierowania gospodarką komunalną w Polsce Ludowej*, Łódź 1986, s. 159.

równywania dysproporcji oraz dalszego powiększania luki w rozwoju i eksploatacji urządzeń lokalnej infrastruktury technicznej.

Tworzenie warunków sprawnego funkcjonowania i harmonijnego rozwoju gospodarki komunalnej jest szczególnie aktualne obecnie. Koncepcja reformy gospodarczej opiera się bowiem na wielopodmiotowości gospodarki, a więc uznaniu władz lokalnych za samodzielne podmioty gospodarujące, z prawem do podejmowania autonomicznych decyzji, głównie na podstawie dochodów własnych. Generalnym przeto zadaniem jest wykształcenie nowych form działania organów terenowych, a zatem przeprowadzenie głębokich zmian systemu kierowania gospodarką terenową i reforma narzędzi tego kierowania.

Kierowanie gospodarką komunalną posiada doniosłe znaczenie zarówno z teoretycznego punktu widzenia, jak również dla praktyki gospodarczej. Brak wystarczających podstaw teoretycznych sterowania działalnością komunalną stanowi istotne utrudnienie w dziedzinie badań stosowanych oraz w rozwiązaniach praktycznych. W literaturze ekonomicznej brak dotychczas kompleksowego ujęcia problematyki kierowania gospodarką komunalną. Znaczna część opracowań dotyczy wybranych aspektów działalności komunalnej, a zagadnienia szczegółowe były analizowane często w kontekście innych zamierzeń badawczych.

Ważnym przeto elementem zapewnienia poprawności rozwiązań teoretycznych i podejmowanych działań realizacyjnych jest identyfikacja pojęć stosowanych dla charakterystyki procesu sterowania gospodarką komunalną.

W piśmiennictwie ekonomicznym dość często, mimo używania terminów powszechnie znanych, których sens pozornie nie budzi wątpliwości, występują istotne różnice w ich interpretacji. Wiele pojęć stosowanych szeroko tak w literaturze, jak i praktyce gospodarczej nie posiada w pełni jednoznacznych i zadowalających definicji. Znaczna część autorów opisuje terminy w zależności od charakteru uprawianej dyscypliny badawczej. Niektóre różnice w wykładni poszczególnych kategorii posiadają charakter semantyczny. Dla uniknięcia nieporozumień, wydaje się niezbędne omówienie podstawowych terminów związanych z kierowaniem gospodarką komunalną. Pojęcie "kierowanie" oraz terminy związane z nim stanowią zasadnicze kategorie w zachodzącym w Polsce procesie reformatorskim.

Zamierzeniem autora nie jest analiza wybranych terminów, lecz przyjęcie określonej ich interpretacji. W prowadzonych rozważaniach wykorzystano określenia stosowane w innych dyscyplinach ekonomicznych. Jasne ustalenie istoty pojęć oraz ich jednoznaczności może być zatem przydatne dla merytorycznych analiz zagadnień gospodarki komunalnej.

Brak opracowań dotyczących sterowania gospodarką komunalną przyczynił się do operowania aparatem pojęciowym określającym elementy tego systemu w sposób mało uporządkowany. Terminy były tworzone w praktyce gospodarczej na miarę jej potrzeb. Znaczna dowolność w stosowanej terminologii wywodzi się stąd, że praktyczna działalność kierownicza w gospodarce komunalnej, nie miała nigdy wystarczających podstaw teoretycznych. Fakt ten wraz ze specyfiką owej gospodarki uzasadnia potrzebę konkretyzacji pojęć używanych dla tego typu działalności gospodarczej.

Specyfikację i wykładnię określeń zawarto w dwóch częściach. Pierwsza z nich obejmuje charakterystykę wybranych terminów stosowanych powszechnie w wielu dyscyplinach badawczych. Stanowi ona niejako tło dla precyzowania kategorii kierowania w odniesieniu do działalności komunalnej, co jest treścią rozważań w części drugiej.

2. Podstawowe pojęcia

Kluczową kategorią w procesie reformowania gospodarki jest system kierowania. Dlatego przegląd wybranych pojęć rozpoczniemy od charakterystyki pojęcia "system". Wobec niejednoznaczności tego określenia przyjmujemy, iż system stanowi zbiór elementów (obiektów) wraz z relacjami istniejącymi między tymi elementami (objektami) oraz między ich właściwościami⁴. Zbliżone ujęcie występuje także w opracowaniach encyklopedycznych, w których system traktowany jest jako zbiór elementów wyodrębnionych z otoczenia, wyróżniających się pewnymi cechami oraz powiązanych wzajemnymi relacjami⁵.

Z punktu widzenia kierowania istotne jest traktowanie syste-

⁴ A. D. Hall, Podstawy techniki systemów. Ogólne zasady projektowania, Warszawa 1968, s. 93. Por. też L. Bertalanffy, Ogólna teoria systemów, Warszawa 1968, s. 86.

⁵ Mała encyklopedia ekonomiczna, Warszawa 1974, s. 813; Encyklopedia organizacji i zarządzania, Warszawa 1981, s. 508.

mu jako wyodrębnionej z otoczenia całości, w której szczególnie ważne są wzajemne związki poszczególnych części i ich współdziałanie. Element celowości działania podkreślają J. Habr i J. Vepřek definiując system jako "celowo określony zbiór elementów i zbiór sprzężeń między nimi, które wspólnie określają właściwości całości"⁶. Pojęcia "system" będziemy używać zamiennie z pojęciem "układ". W literaturze ekonomicznej terminy te uważane są często za synonimy⁷.

Elementami strukturalnymi układu traktowanego jako spójny system elementów oraz zachodzących między nimi relacji funkcjonalnych, podporządkowanych celowi nadrzędnemu są: obiekt (przedmiot), kierownictwo oraz otoczenie⁸. Dwa pierwsze elementy struktury systemu spotykamy u J. Regulskiego, który podkreśla, iż w każdym przypadku sterowania występuje system sterowany i system sterujący⁹. Sterowanie jest celowym oddziaływaniem jednego systemu na inny w celu otrzymania pożądaných zmian przebiegu procesu zachodzącego w przedmiocie sterowania lub stanu sterowanego systemu (obiektu)¹⁰. Używając pojęcia "sterowanie" najczęściej myślimy o regulacji warunków działania lub kierowaniu pośrednim¹¹.

Pewna dowolność interpretacji występuje w przypadku podstawowych pojęć z zakresu kierowania. J. Zieleniewski wyróżnia dwa ujęcia tego terminu: węższe i ogólne¹². W węższym ujęciu "kierowanie",

⁶ J. H a b r, J. V e p ř e k, Systemowa analiza i synteza, Warszawa 1976, s. 32.

⁷ Por. J. G o ś c i ń s k i, Zarys teorii sterowania ekonomicznego, Warszawa 1977, s. 13; T. P s z c z ó ł k o w s k i, Organizacja od dołu i od góry, Warszawa 1978, s. 15.

⁸ Informatyka. Poradnik dla ekonomistów. Warszawa 1977, s. 24.

⁹ J. R e g u ł s k i, Cybernetyka systemów planowania, Warszawa 1974, s. 17. Teoretycznie właściwiej jest mówić o podsystemach lub podukładach.

¹⁰ Encyklopedia organizacji..., s. 490; zob. A. S t a b r y ł a, Funkcje zarządzania, Wrocław 1984, s. 6-7.

¹¹ Por. N. G a j l, Instrumenty finansowe w zarządzaniu gospodarką narodową, Warszawa 1979, s. 22. Autorka uważa sterowanie za część składową ogólnego procesu zarządzania. J. Śliwa traktuje z kolei sterowanie szerzej, jako oddziaływanie kierownictwa różnych szczebli, nie tylko za pomocą instrumentów ekonomicznych, lecz również instrumentów administracyjnych; Ekonomiczne instrumenty zarządzania, Warszawa 1978, s. 8. Zob. B. W i n i a ł s k i, Parametry i instrumenty sterowania gospodarką przestrzenną, [w:] Problemy gospodarki przestrzennej, red. A. Kukliński, Warszawa 1980, s. 51-54.

¹² J. Z i e l e n i e w s k i, Organizacja i zarządzanie, Warszawa 1975, s. 451.

ściśle "kierowanie ludźmi" (rozumiane w organizacji formalnej) oznacza działanie zmierzające do spowodowania działania innych ludzi, zgodnego z celem tego, kto nimi kieruje. Z kolei "kierowanie" w znaczeniu ogólnym jest działaniem zmierzającym do spowodowania funkcjonowania innych rzeczy, zgodnego z celem tego, kto nimi kieruje.

Wydaje się, iż bardziej trafne jest szersze traktowanie tego pojęcia. Przyjmujemy zatem, iż kierowanie stanowi oddziaływanie jednego obiektu (kierującego) na drugi obiekt (kierowany) w taki sposób, aby zachowanie się obiektu kierowanego zmierzało do osiągnięcia postawionych przed nim celów¹³. Kierowanie w takim ujęciu oznacza proces polegający na oddziaływaniu podmiotu kierującego na obiekt kierowany dla osiągnięcia założonych celów¹⁴.

Kategorią bliskoznaczną pojęciu kierowania jest polityka ekonomiczna (lub gospodarcza). Politykę tę definiuje się najczęściej jako działalność państwa i jego organów, polegającą na określaniu celów społeczno-gospodarczych oraz wyborze i zastosowaniu metod i środków ich realizacji¹⁵. Polityka ekonomiczna zajmuje się praktyczną stroną procesu gospodarowania. Aspekt ten podkreśla O. Lange, stwierdzając, iż polityka ekonomiczna polega na wykorzystywaniu praw sformułowanych przez ekonomię polityczną dla realizacji zamierzonych celów¹⁶.

W szerokim znaczeniu polityka ekonomiczna oznacza pośrednie lub bezpośrednie oddziaływanie państwa na funkcjonowanie i rozwój gos-

¹³ B. G l i ń s k i, Zarządzanie gospodarką socjalistyczną. Logika postępu, Warszawa 1980, s. 17; Encyklopedia organizacji..., s. 205.

¹⁴ S t a b r y ł a, Funkcje..., s. 7. Podobnie traktuje rzecz J. B e k s i a k, mówiąc o zabiegach podejmowanych w celu wywołania pożądanego przebiegu działalności gospodarczej, Społeczeństwo gospodarujące, Warszawa 1976, s. 25.

¹⁵ K. S e c o m s k i, Elementy polityki ekonomicznej, Warszawa 1972, s. 26; H. K r y ń s k i, Planowanie gospodarki narodowej i polityka gospodarcza, Sopot 1967, s. 7; Mała encyklopedia ekonomiczna, Warszawa 1974, s. 583-584; W. B a k a, S. G ó r a, Z. K n y z i a k, K. P o r w i t, Planowanie gospodarki narodowej, Warszawa 1978, s. 17.

¹⁶ O. L a n g e, Ekonomia polityczna, t. 1, Warszawa 1969, s. 189-190.

podarki narodowej¹⁷. Treścią tej polityki jest podejmowanie decyzji dotyczących kształtowania procesów i zjawisk gospodarczych. Można zatem przyjąć, że polityka ekonomiczna polega na kierowaniu gospodarką dla osiągnięcia przyjętych celów¹⁸.

Podejmowanie decyzji dotyczących celów, metod i środków ich realizacji odbywa się nie tylko na podstawie przesłanek obiektywnych wynikających z praw formułowanych przez ekonomię polityczną oraz ekonomiki szczegółowe, lecz także przesłanek natury subiektywnej. Jak stwierdza J. Goryński, gdy te ostatnie nakazują odstąpienie od prawidłowości ekonomicznych dla osiągnięcia celów pozaekonomicznych, wówczas prawidłowości ekonomiczne stanowią podstawę do określenia skutków ekonomicznych tego odstępstwa¹⁹.

Elementy struktury kierowania i sterowania występują także w polityce ekonomicznej. Podobną konstrukcję spotykamy m. in. u B. Winiarskiego, który wyodrębnia dwa układy: kierowania (organy władzy i administracji) oraz kierowany (organizacje gospodarcze)²⁰. W cytowanej uprzednio pracy autorzy wskazują z kolei na podmiot kierowania (układ państwowo-administracyjny) i przedmiot kierowania obejmujący układy: produkcyjny, nieprodukcyjny oraz gospodarstw domowych²¹.

W świetle przytoczonych ujęć można stwierdzić, iż pojęcie kierowania jest używane w podobnym sensie jak pojęcie polityki społeczno-gospodarczej. Jest to uzasadnione, albowiem polityka rozwoju jako działalność związana z podejmowaniem decyzji dotyczących celów i środków ich realizacji, zbieżna jest swoim zakresem pojęciowym z terminem "kierowanie"²². Przyjmując dalej tezę, iż skutecz-

¹⁷ H. M o r t i m e r-S z y m c z a k, Polityka ekonomiczna. Wiadomości podstawowe, Łódź 1980, s. 11; S. K r u s z c z y ń s k i, Planowanie gospodarki narodowej i elementy polityki ekonomicznej, Warszawa 1974, s. 7.

¹⁸ B. W i n i a r s k i, System planowania gospodarki narodowej, Warszawa 1977, s. 52-53; P. S u l m i c k i, Planowanie i zarządzanie gospodarcze, Warszawa 1971, s. 188.

¹⁹ J. G o r y ń s k i, Polityka budowlana w Polsce Ludowej, Warszawa 1971, s. 14.

²⁰ W i n i a r s k i, System planowania..., s. 52-53.

²¹ B a k a, G ó r a, K n y z i a k, P o r w i t, Planowanie..., s. 52-53.

²² P o r. S u l m i c k i, Planowanie..., s. 188. Także Z. F e d o r o w i c z definiując kierowanie, opisuje je za pomocą elementów nie-

ność polityki ekonomicznej (kierowania) zwiększa się poprzez użycie metod i środków oddziaływania pośredniego, można traktować pojęcie sterowania jako synonim dwóch powyższych kategorii. Wymienność tych pojęć podkreśla wyraźnie J. Majminas, określając cały blok regulacyjny jako system kierowania²³.

W systemie kierowania wyróżnia się dwa rodzaje procesów (sfer): realne i regulacyjne²⁴. Sfera realna obejmuje kategorie naturalne w dziedzinie produkcji i konsumpcji i dotyczy użytych czynników wytwórczych oraz rzeczowych wyników, czyli produkcji i usług. Procesy regulacyjne związane są natomiast z podejmowanymi decyzjami dotyczącymi działania gospodarczego, czyli kierowania (ściślej - podsystemu kierującego). J. Beksiak sferę kierowania procesami realnymi nazywa sferą narzędzi kierowania²⁵.

Z pojęciem kierowania związane jest ściśle pojęcie zarządzania. Często terminy te używane są również jako synonimy²⁶. Zgodnie z poglądem P. Sulmickiego przyjmujemy, iż termin "zarządzanie" jest węższy od pojęcia "kierowanie gospodarcze". Określenie kierowania obejmuje bowiem dwa zasadnicze składniki: planowanie i zarządzanie. Tenże autor wyodrębnia również wstępny etap działalności kierowniczej - organizowanie²⁷. Stanowisko to różni się od ustaleń teorii

zbędnych dla istnienia polityki ekonomicznej: por. Planowanie finansowe, Warszawa 1974, s. 7 i n.

²³ J. M a j m i n a s, Procesy planowania w gospodarce narodowej, Warszawa 1974, s. 183. Zob. także: W. K i e z u n, Elementy socjalistycznej nauki o organizacji i zarządzaniu, Warszawa 1978, s. 147. Autor obok tych pojęć stosuje zamiennie pojęcie zarządzania. Wspólne elementy tych określeń zawiera klasyfikacja G o ś c i ń s k i e g o, Zarys teorii sterowania..., s. 78. Również O. L a n g e proces regulacji określa często jako kierowanie, por. Wstęp do cybernetyki ekonomicznej, Warszawa 1965, s. 22.

²⁴ Jest to wyróżnienie wprowadzone przez J. K o r n a i a, Anti-Equilibrium. Teoria systemów gospodarczych. Kierunki badań, Warszawa 1973, s. 68-72.

²⁵ B e k s i a k, Społeczeństwo..., s. 26.

²⁶ Por. np. Ś l i w a, Ekonomiczne..., s. 8; G l i ń s k i, Zarządzanie..., s. 20.

²⁷ S u l m i c k i, Planowanie..., s. 197. Z kolei J. K w a j t uważa, iż kierowanie odnosi się do każdej pracy zespołowej, natomiast zarządzanie jedynie do działalności gospodarczej (Metody i strategia zarządzania przedsiębiorstwem przemysłowym, Warszawa 1968, s. 27).

zarządzania, w której proces zarządzania obejmuje z kolei zbiór funkcji związanych z organizowaniem, powodowaniem (motywowaniem lub pobudzaniem) i kontrolowaniem. Ponieważ, jak słusznie podkreślają W. Baka, S. Góra, Z. Knyziak i K. Porwit, ogólna teoria zarządzania nie została w pełni dostosowana do wymogów bardziej złożonych układów, o większej skali niż przedsiębiorstwo, uzasadnione jest rozgraniczenie tych pojęć²⁸.

Zarządzanie, analogicznie jak planowanie, stanowi zatem formę procesu kierowania. Oznacza ono działalność o charakterze organizacyjno-wykonawczym dla zapewnienia korzystnych warunków realizacji zadań i celów. Innymi słowy zarządzanie dotyczy sfery wykonania ustalonych zadań planu²⁹.

Z pojęciem zarządzania i kierowania wiążą się również dwa kolejne określenia, które wymagają wyjaśnienia. Są to terminy: "administrowanie" i "nadzorowanie". Pojęcia te są dość często stosowane przy omawianiu zagadnień związanych z oddziaływaniem na jednostki wykonawcze.

Administrowanie pojmować można jako szczegółowe wnikanie w działalność określonej jednostki organizacyjnej za pomocą instrumentów nakazowych (pozaekonomicznych) bądź uważać za synonim określenia "zarządzanie"³⁰. Termin ten bywa także utożsamiany z ogółem funkcji kierowniczych sprawowanych przez państwo³¹.

Pojęcie "nadzorowanie" znaczy tyle co kontrolowanie, pilnowanie, opieka³². W szerszym znaczeniu termin oznacza zapewnienie realności wykonywania innych funkcji zarządzania bądź zespół kompetencji

²⁸ B a k a i in., Planowanie..., s. 26.

²⁹ Ekonomia polityczna socjalizmu, red. M. Nasiłowski, wyd. 5, Warszawa 1977, s. 257-258. P. Sulmicki nazywa tę działalność wykonaniem planu bądź zarządzaniem właściwym. J. K o n i e c z n y np. traktuje zarządzanie jako proces sterowania (Modelowanie systemu kierowania, "Prakseologia" 1973, nr 3-4, s. 111-112).

³⁰ Z. R y b i c k i, Administracja gospodarcza w PRL, Warszawa 1980, s. 17; H. F a y o l, jeden z prekursorów nauki organizacji i zarządzania, rezygnując z ogólnego definiowania kierowania i zarządzania zastosował termin "administrowanie", objaśniając je jako przewidywanie, organizowanie, rozkazodawstwo, koordynowanie i kontrolowanie (Administracja przemysłowa i ogólna, Poznań 1947, s. 37).

³¹ Encyklopedia organizacji..., s. 16.

³² Słownik języka polskiego, Warszawa 1979, t. 2, s. 255.

(uprawnień i obowiązków) nadrzędnych organów państwowych³³. Nadzór może być realizowany nie tylko przy podporządkowaniu hierarchicznym, lecz także na mocy przepisów podporządkowania niehierarchicznego lub upoważnienia prawnego przy braku stosunku nadrzędności i podporządkowania³⁴.

Kolejnego wyjaśnienia wymagają pojęcia: "środki", "narzędzia" i "instrumenty działania". Kategorie te są używane zarówno w rozważaniach zagadnień kierowania, jak i polityki społeczno-gospodarczej. W literaturze ekonomicznej brakuje pełnej zgodności co do jednoznacznej interpretacji tych pojęć. Stosunkowo najmniej wątpliwości budzi zamienne stosowanie terminów: narzędzia i instrumenty działania (polityki). Są one używane w tym samym znaczeniu m. in. w opracowaniach dotyczących wdrażania reformy gospodarczej³⁵. Kategorie te, związane ze sferą regulacyjną kierowania, zmierzają - poprzez stwarzanie określonych warunków i kryteriów wyboru - do zapewnienia realizacji celów i zadań³⁶.

Narzędzia (instrumenty) działania mogą mieć charakter bezpośredni lub pośredni. Trafną ich interpretację przedstawia Beksiak. Według niego do narzędzi bezpośrednich "należą te, które służą bezpośrednio kierowaniu poszczególnymi zjawiskami i procesami na zasadzie incydentalnych decyzji i zabiegów"³⁷. Szczegółowe decyzje przekazywane są w formie zindywidualizowanych nakazów administracyjnych. Narzędzia tego typu nazywane są również instrumentami administracyjnego oddziaływania, nakazami administracyjnymi bądź narzędziami pozaekonomicznymi.

Druga grupa narzędzi o charakterze pośrednim, dotyczy instrumentów, za pomocą których "można kierować procesami gospodarczymi

³³ Encyklopedia organizacji..., s. 16.

³⁴ Rybicki, Administracja..., s. 19. Nadzorowanie dopuszcza możliwość wkroczenia (ingerencji) w działalność organu nadzorowanego. Por. J. S t a r o ś c i a k, Prawo administracyjne, Warszawa 1971, s. 357 i n.

³⁵ Por. Kierunki reformy gospodarczej, Warszawa 1981, s. 34-35.

³⁶ Przez cele rozumieć będziemy ustalenia o charakterze kierunkowym. Określenie ich stanowi przedmiot wyborów politycznych. Pojęcie zadania dotyczy konkretyzacji, dezagregacji celów jako kategorii ogólnej. Szerzej na ten temat pisze S. M. K o m o r o w s k i, Przestrzena organizacja rozwoju społeczno-gospodarczego, "Biuletyn KPZK PAN" 1978, z. 98.

³⁷ R a k s i a k, Społeczeństwo..., s. 38.

bez wnikania w każde poszczególne zdarzenie. Proces kierowania jest tu więc w pewnym zakresie automatyczny, samoczynny³⁸. Określa się je także często mianem instrumentów oddziaływania ekonomicznego, dźwigni, regulatorów ekonomicznych lub parametrów³⁹. Ich istota polega na określaniu warunków i kryteriów wyboru ekonomicznego jednostek gospodarczych, zgodnych z zamierzeniami i celami organów kierujących.

W opracowaniach ekonomicznych prezentowane są także instrumenty nie mieszczące się w żadnej z powyżej przedstawionych grup. W materiałach dotyczących wdrażania nowych zasad gospodarowania organa państwowe oprócz instrumentów pośrednich posiadają także dla kierowania przedsiębiorstwami możliwość posługiwania się zbiorem narzędzi typu bezpośredniego, które jednak nie są nakazami administracyjnymi oraz narzędziami o charakterze organizacyjnym, w tym uprawnieniami dotyczącymi polityki wobec kadr pracowniczych⁴⁰. H. Mortimer-Szymczak obok instrumentów oddziaływania ekonomicznego i nakazów administracyjnych wyodrębnia również tzw. narzędzia pośrednie (mieszane), zaznaczając jednak, iż mają one charakter jedynie pomocniczy wobec dwóch poprzednich grup⁴¹.

Dość często instrumenty nazywane są również środkami kierowania (polityki). Zamienność tych pojęć spotykamy u wielu autorów⁴². Bliższego omówienia wymaga jednakże kwestia zakresu pojęciowego terminu "środki kierowania". Z literatury przedmiotu wynika, iż za jego pomocą opisywana jest zarówno polityka rozwoju (kierowanie), jak i plan, który należy traktować jako swoiste narzędzie jej rea-

³⁸ Tamże, s. 38-39. Klasyfikację ekonomicznych instrumentów podaje J. M u j z e l, Niektóre problemy ekonomicznych instrumentów zarządzania organizacjami gospodarczymi, [w:] System funkcjonowania gospodarki socjalistycznej, Warszawa 1973, s. 79.

³⁹ N. G a j l wyraża np. pogląd, iż pojęcia instrumentu ekonomicznego nie należy utożsamiać wyłącznie z parametrycznymi formami oddziaływania. Instrumenty ekonomiczne mogą bowiem posiadać różną konstrukcję i osiągać zamierzony cel zarówno przy nakazowym, jak parametrycznym sposobie kierowania (Instrumenty finansowe... s. 13).

⁴⁰ W. B a k a, Polska reforma gospodarcza, Warszawa 1983, s.

⁴¹ M o r t i m e r-S z y m c z a k, Polityka..., s. 48.

⁴² Por. m. in. Ś l i w a, Ekonomiczne instrumenty..., s. 59; M o r t i m e r-S z y m c z a k, Polityka..., s. 48; J. M u j z e l, [w:] Polityka gospodarcza PRL. Wybrane problemy, Warszawa 1972, s. 300-301; G o r y Ń s k i, Polityka budowlana..., s. 16-17; Encyklopedia organizacji..., s. 171.

lizacji. Pozornie nie występuje tutaj sprzeczność, albowiem planowanie stanowi formę procesu kierowania. Środki w planie posiadają jednakże charakter zasobowy, są kategorią materialną (inwestycje, zatrudnienie, środki finansowe itd.), natomiast środki w działaniu gospodarczym traktowane są w sposób instrumentalny, narzędziowy. Pomiedzy tymi elementami zachodzi jednak ścisła współzależność. Realizacja ustalonych celów polega bowiem na wykorzystywaniu zasobów produkcyjnych poprzez dobór i zastosowanie odpowiednich narzędzi kierowania. Te ostatnie są niekiedy określane mianem metod (technik)⁴³.

Wpływ rozgraniczenia środków jako zasobów i środków jako instrumentów na charakter realizacji celów podkreśla wyraźnie I. Markowski. W tym ujęciu kierowanie procesami i zjawiskami poprzez środki polega na bezpośrednim wpływie na stopień realizacji celów, natomiast zastosowanie instrumentów wyraża się w pośrednim oddziaływaniu na realizację celów⁴⁴. Chcąc zachować wymóg elastyczności przyjmujemy dla pojęcia "środki" kierowania znaczenie szersze. Obejmują one zarówno środki w planie gospodarczym, jak również instrumenty polityki ekonomicznej. W pierwszej grupie mieszczą się czynniki wytwórcze działania, natomiast narzędzia kierowania służą oddziaływaniu organów kierujących na obiekty kierowane.

3. Pojęcia z dziedziny gospodarki komunalnej

Dotychczasowe rozważania dotyczyły pojęć odnoszonych zwykle do zagadnień centralnego sterowania procesami i zjawiskami gospodar-

⁴³ J. P a j e s t k a wyróżnia w polityce rozwoju środki, rozumiane jako elementy materialne oraz metody działania, identyfikując te ostatnie z narzędziami (sposobami) systemowymi. Dotyczą one kształtowania sposobu funkcjonowania gospodarki i instrumentacji ekonomicznej (Sposób funkcjonowania gospodarki socjalistycznej. Determinanty postępu, cz. II, Warszawa 1979, s. 18).

⁴⁴ Por. I. M a r k o w s k i, Polityka kształtowania warunków bytowych, [w:] Gospodarka przestrzenna a warunki bytowe ludności, "Biuletyn KPZP, PAN" 1981, z. 115, s. 77. Sposób realizacji celów w postaci pośredniego i bezpośredniego oddziaływania prezentuje także A. C i b o r o w s k i wyodrębniając narzędzia instytucjonalne i pozamaterialne (software) oraz materialne (hardware). Zob.: Polityka kształtowania środowiska, Warszawa 1981, s. 165.

czynami. Dalszą konkretyzacją będzie próba zdefiniowania systemu kierowania w odniesieniu do działalności komunalnej. Określenie "system kierowania gospodarką komunalną" jest stosunkowo rzadko stosowane w literaturze przedmiotu. Najczęściej używa się terminu "polityka komunalna". Dla sprecyzowania owego pojęcia wykorzystane zostaną te główne elementy i cechy charakterystyczne, które wyeksponowano przy omówieniu poprzednich pojęć. Poprawność takiego podejścia gwarantuje fakt, że mechanizm oddziaływania na funkcjonowanie i rozwój gospodarki komunalnej stanowi część składową systemu kierowania gospodarką narodową. Uzasadnione zatem było - dla objaśnienia pojęcia polityki komunalnej - przedstawienie istoty polityki ekonomicznej (kierowania), której jest ona częścią. Polityka komunalna wchodzi w skład grupy szczegółowych polityk ekonomicznych, których przedmiotem zainteresowania są różne kategorie, procesy i działy gospodarki narodowej.

W literaturze przedmiotu pojęcie polityki komunalnej nie jest traktowane w pełni jednoznacznie. Według Ginsberta-Geberta jest ona badaniem warunków bytowych ludności oraz poszukiwaniem środków ich poprawy⁴⁵. Jako formę jej realizacji traktuje się odpowiednie kształtowanie zabudowy i zagospodarowanie miasta (osiedla). Zbliżone ujęcie prezentuje Z. Dziembowski, który sprowadza politykę komunalną do badania zjawisk i prawidłowości występujących w gospodarce komunalnej z punktu widzenia interesów użytkownika (ludności, miasta) oraz określenia metod, środków i dróg osiągnięcia wskazanych kierunków rozwoju⁴⁶. Definicje te obejmują znaczenie polityki komunalnej jako dyscypliny naukowej.

J. Regulski traktuje politykę komunalną jako oddziaływanie podmiotu (władz miejskich) na przedmiot polityki, czyli miasto⁴⁷. W takim ujęciu miasto stanowi system sterowany, podlegający kształtowaniu przez system sterujący (władzę miejską). Jest to podejście z punktu widzenia praktyki gospodarczej.

W stanowiskach tych uwzględniono zasadnicze elementy polityki

⁴⁵ A. G i n s b e r t - G e b e r t, Polityka komunalna, Warszawa 1977, s. 13.

⁴⁶ Z. D z i e m b o w s k i, Ekonomika przedsiębiorstwa komunalnego, Warszawa 1971, s. 10.

⁴⁷ J. R e g u l s k i, Polityka komunalna, Łódź 1980, s. 5.

ekonomicznej, tzn. określenie celów oraz sposobów i środków ich realizacji. Dają się jednak zauważyć pewne różnice. Ginsbert-Gebert kładzie szczególny nacisk na kształtowanie zabudowy jednostek osiedleńczych jako sposobu poprawy warunków życia ludności. Z kolei Dziembowski, szeroko pojmując interes użytkowników miasta, podkreśla wyraźnie dwa równoważne elementy mechanizmu działania polityki komunalnej. Regulski, nadając polityce komunalnej walor bardziej ogólny, odnosi ją do wszystkich sfer funkcjonowania i rozwoju miasta traktowanego jako system (zbiór funkcji społecznych, ekonomicznych i przestrzennych). Stanowisko to jest zbieżne ze sposobami ujmowania polityki komunalnej w kraju o wysokim stopniu autonomii samorządów lokalnych. Zagadnienia gospodarki komunalnej w naszym rozumieniu są tam jedynie jedną z dziedzin polityki kształtowania miasta, prowadzonej przez władze lokalne ("urban policy")⁴⁸.

W świetle powyższych uwag polityka komunalna, zaliczana do grupy polityk działowych, oznacza wybór celów oraz ustalenie środków działalności komunalnej. Jej całokształt obejmuje aspekty społeczne, gospodarcze, techniczne oraz administracyjne. Szerzej ujmując można ją określić jako: świadomą i celową działalność organów państwowych dla zbiorowego zaspokojenia podstawowych, materialnych potrzeb ludności w skupiskach osiedleńczych poprzez dobór i wykorzystanie odpowiednich środków realizacji. Polityka komunalna wyrażać się winna w takim kierowaniu gospodarką komunalną, aby możliwie najpełniej zaspokajając bieżące i przyszłe (także perspektywiczne) potrzeby społeczne, głównie poprzez rozwój i użytkowanie urządzeń infrastruktury technicznej. Jak łatwo zauważyć, polityka komunalna może być jednocześnie uznawana za przynależną do polityki społecznej.

Określenie "polityka komunalna" może być używane w dwóch znaczeniach: teoretycznym i pragmatycznym. W pierwszym z nich jest ona samodzielną dyscypliną naukową, określającą teoretyczne podstawy projektowania praktycznej działalności komunalnej. Jest to ujęcie zbliżone do ekonomiki działowej. W drugim znaczeniu oznacza ona praktyczny wyraz stosowania różnorodnych form oddziaływania organów kierujących na jednostki wykonawcze dla zaspokojenia potrzeb

⁴⁸ J. R e g u l s k i, Jak kierować rozwojem miasta?, "Miasto" 1980, nr 11, s. 12.

komunalnych. W tym ujęciu polityka komunalna może być w pełni utra- samiana z systemem kierowania gospodarką komunalną.

Z kolei na system ten (zgodnie z wcześniejszymi rozważaniami) składają się: przedmiot oddziaływania, podmioty oraz stosowane środki, których dobór i spójne użycie wynika z celu działalności. Ponieważ w hierarchii celów gospodarki komunalnej dominuje cel społeczny, do niego dostosowany być musi układ elementów systemu.

Na przedmiot w systemie kierowania składają się urządzenia lokalnej infrastruktury technicznej oraz zbiór jednostek gospodarczych zajmujących się ich eksploatacją w celu świadczenia usług różnym odbiorcom.

Za główne podmioty kierowania trzeba więc uznać organy przedstawicielskie mieszkańców danego obszaru (rady narodowe). Formulowaną przez nie politykę komunalną realizują podmioty o charakterze administracyjnym, czyli terenowe organy administracji państwowej i jej wyspecjalizowane agendy. Jest to lokalny układ podmiotów kierowania, nad którym sprawują pieczę z jednej strony organy centralne, z drugiej zaś społeczność lokalna.

Jednoznacznej wykładni wymaga termin "gospodarka komunalna", która jest integralnie związana ze sterowaniem władz terenowych. Gospodarka komunalna stanowi przedmiot w systemie kierowania przez władzę lokalne. Stanowi ona dziedzinę działalności o istotnym znaczeniu dla ludności i jednostek gospodarczych. Zaspokaja w pierwszym rzędzie elementarne, materialne potrzeby mieszkańców. Realizuje zadania utrzymania i rozwoju ilościowo-jakościowego źródeł zasilania w świadczenia infrastrukturalne. Równocześnie gospodarka komunalna jest dziedziną nauki zajmującą się realizacją programu prawidłowego wykorzystania zasobów naturalnych w celu dostarczenia ludności i gospodarce usług infrastrukturalnych.

Przez gospodarkę komunalną należy rozumieć zbiór jednostek organizacyjnych, prowadzących działalność gospodarczą i administracyjną w celu zbiorowego zaspokojenia powszechnych i codziennych, bieżących i przyszłych materialnych potrzeb ludności oraz innych odbiorców poprzez użycie właściwych do tego celu środków, a zwłaszcza urządzeń lokalnej infrastruktury technicznej.

Komunalne jednostki gospodarcze i administracyjne oraz pozostające w ich gestii urządzenia stanowią jedność *ex definitione*, a

także z punktu widzenia technicznego, technologicznego i z punktu widzenia obsługi odbiorców.

Mimo iż przedsiębiorstwo komunalne jest podmiotem podejmującym decyzje, podlega ono regulacji centralnej i władz terenowych. W tym sensie jest ono obiektem kierowania.

Do środków kierowania gospodarką komunalną zaliczać będziemy tak czynniki wytwórcze, jak i instrumenty oddziaływania na oba wymienione przedmioty. Wyjaśnienia wymaga podwójna rola urządzeń infrastruktury komunalnej w tym systemie. Są one traktowane zarówno jako czynniki wytwórcze, jak i przedmioty kierowania. Trzeba bowiem zaznaczyć, iż kierowanie infrastrukturą komunalną odbywa się w dwójaki sposób. Jest to kierowanie eksploatacją poprzez oddziaływanie na przedsiębiorstwa oraz kierowanie rozwojem urządzeń, które odbywa się zwykle z nikłym udziałem przedsiębiorstw. W pierwszym przypadku urządzenia te działają jako czynniki wytwórcze, w drugim natomiast jako przedmioty kierowania. Innymi słowy są jednocześnie środkami działania i formą realizacji celu.

Z uwagi na odmiennosć sposobów kierowania gospodarką komunalną, taki sposób widzenia instrumentów (a zwłaszcza ich hierarchii i współzależności) musi być również specyficzny. Nie można w tym przypadku bezpośrednio wykorzystać hierarchii ustalonej w rozwiązaniach reformy gospodarczej wyznaczających dominującą rolę instrumentom ekonomicznym. W gospodarce komunalnej układ instrumentów musi wynikać przede wszystkim z dominacji społecznego celu działalności. Wobec tego trudno w tym przypadku jednoznacznie dokonywać wyboru dominującego typu narzędzi, choć należy preferować instrumenty ekonomiczne. Ich zbiór, waga oraz sposób wykorzystania muszą wynikać z lokalnych potrzeb oraz postulatu skuteczności działania podmiotów.

4. Uwagi końcowe

Wydaje się, że na problem sterowania gospodarką komunalną należy, z punktu widzenia poprawności teoretycznej, spojrzeć szerzej. O obliczu tej gospodarki decydują 3 elementy:

- a) przyjęta koncepcja rozwoju, związana ze spójną i całościową koncepcją rozwoju gospodarki terenowej,
- b) realizowana polityka gospodarcza,
- c) stosowany mechanizm (system) funkcjonowania (planowania i zarządzania).

Punktem wyjścia opracowania koncepcji (wizji) rozwoju gospodarki komunalnej jest uprzednie wypracowanie spójnego modelu działania władz terenowych. Jak trafnie zauważa J. Goryński, nie należy podejmować żadnych zmian, zanim nie zostanie wypracowana, przy udziale samorządów terytorialnych, koncepcja rozwoju gospodarki miejskiej i system jej sterowania⁴⁹.

Reorientacji wymaga polityka komunalna. Powinna być to polityka uwzględniająca dalekosiężne cele, albowiem zaznacza się niebezpieczna praktyka koncentrowania się pod wpływem bieżących trudności na rozwiązaniach doraźnych i często fragmentarycznych.

Rozstrzygnięcia co do kształtu systemu funkcjonowania znajdują wyraz w ogólnych i szczegółowych rozwiązaniach systemowych, zawierających podstawowe założenia i zasady działania. Na treść mechanizmu funkcjonowania składają się: struktura podmiotowa jednostek gospodarki komunalnej, reguły ich postępowania oraz mechanizm koordynujący działania poszczególnych jednostek⁵⁰.

Dopiero poprzez pryzmat tych trzech elementów można spojrzeć na system kierowania gospodarką komunalną, składający się z procesów i zjawisk (traktowanych jako działalność komunalna) oraz podmiotów centralnej i przede wszystkim terenowej regulacji gospodarczej.

Jak zaznaczono uprzednio, sterowanie gospodarką komunalną jest częścią szerszego procesu kierowania gospodarką w skali miasta, gminy czy regionu. Założenia reformy gospodarczej (zwłaszcza dotyczące etapu jej radykalizacji) oraz propozycje nowych rozwiązań systemowych zdają się wskazywać na stopniowe niedawanie gospodarce komunalnej jej podmiotowego sensu. Sprzyjać temu będzie przywrócenie kategorii własności komunalnej i osobowości prawnej władzom lokalnym. Być może w trakcie zachodzących zmian gospodarka komunalna,

⁴⁹ J. G o r y ń s k i, Kalejdoskop, "Polityka" 1986, nr 37, s. 3.

⁵⁰ Por. J. M u j ż e l, System ekonomiczny przedsiębiorstw. Cele, zasady, modele, "Ekonomista" 1983, nr 3-4, s. 639.

w dzisiejszym wyraźnym jeszcze ujęciu przedmiotowym (działowym), zyska znaczenie samorządowej, obejmującej całokształt gospodarki prowadzonej i kierowanej przez rady narodowe i ich organy, stanowiące wyodrębniony podmiot gospodarujący.

Eugeniusz Wojciechowski

STEERING OF COMMUNAL ACTIVITY
(TERMINOLOGICAL ASPECT)

The article presents a review and interpretation of the main terms belonging to the concept concerning processes of steering the communal activity. In this aspect of research problems, a considerable freedom in application of terms can be observed. It results, to a big extent; from lack of sufficient theoretical foundations for management activity in the sphere of communal economy. This fact justifies the necessity for concretization and introduction of a uniform interpretation of chosen concepts. Formulation of proposals in this area is the main aim of the present article.