

*Barbara Kożuch*  
Uniwersytet Jagielloński

*Antoni Kożuch*  
Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych we Wrocławiu

## PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ W ZARZĄDZANIU SAMORZĄDOWYM

### Abstract

#### **Entrepreneurship in local management**

Article is devoted to a specific managerial activities carried out by the local government, consisting of the collective (or public) entrepreneurship. The paper attempts to identify the main characteristics of the entrepreneurial local management.

**Key words:** collective entrepreneurship, local management

### Streszczenie

Artykuł jest poświęcony specyficznym działaniom zarządczym realizowanym przez samorząd lokalny, składającym się na przedsiębiorczość zbiorową, inaczej publiczną. W pracy podjęto próbę określenia głównych charakterystyk przedsiębiorczego zarządzania samorządowego.

**Słowa kluczowe:** przedsiębiorczość zbiorowa, zarządzanie samorządowe

### Wstęp

Zmiany w samorządzie lokalnym i w jego otoczeniu sprawiają, że pojawia się zapotrzebowanie na przedsiębiorcze zarządzanie samorządowe.

Celem artykułu jest objaśnienie pojęcia zarządzania samorządowego, ze szczególnym uwzględnieniem przedsiębiorczości. Prowadzone rozważania mają charakter teoretyczny. W pracy wykorzystano dorobek zastany w polskiej literaturze przedmiotu oraz obserwacje własne sposobów prowadzenia spraw publicznych w samorządzie terytorialnym szczebla podstawowego.

## Zarządzanie samorządowe – pojęcie i istota

Zarządzanie samorządowe polega na określeniu celów – czyli tych potrzeb, które może i powinna realizować organizacja – na podejmowaniu decyzji dotyczących zadań, środków i terminów realizacji. Organy samorządu działają w sposób kolegialny, co oznacza, że wszyscy członkowie danego organu są sobie równi. Uchwały są podejmowane większością głosów.

W procesie zarządzania gminą uczestniczą: samorząd terytorialny jako zbiorowość wyposażona w osobowość prawną oraz własne autonomiczne uprawnienia; rada gminy jako organ stanowiący wyłoniony w bezpośrednich i demokratycznych wyborach przez samorząd terytorialny; wójt (burmistrz) jako organ wykonawczy powołany do realizacji uchwał rady, bezpośrednio nadzorujący realizację zadań oraz jednostki organizacyjne gminy.

Specyfika funkcjonowania organizacji samorządowych powoduje, że dowolność działań jest ograniczona do wskazanych przepisami prawa oraz niezastrzeżonych dla innych podmiotów tego sektora (zasada legalności). Samorząd charakteryzuje się niższym poziomem samodzielności w relacji do podmiotów sektora prywatnego, przy czym największe uprawnienia posiadają samorządy gminne. Istotną jest również powinność wypełniania służebnej roli dla wspólnoty mieszkańców [Swianiewicz, 1997: 87]. Jest ona naczelną regułą procesu zarządzania samorządowego, a zasadność tego procesu wynika z ukierunkowania działań na świadczenie usług publicznych dla ludności.

Wiązka celów podstawowych wynika z cech wyróżniających samorządy spośród innych organizacji działających w regionie [Kożuch, 2002: 31; Flieger, 2012]:

- 1) są gospodarzami regionu i zajmują się wszystkimi elementami gospodarki niezależnie od charakteru i własności rozwiązań instytucjonalnych;
- 2) są odpowiedzialne za rozwój regionu, nie ograniczają się więc do działań doraźnych, lecz zajmują się także tworzeniem i realizacją strategii tego rozwoju;
- 3) realizują zadania, do których są powołane, nie tylko swoimi przedsięwzięciami, ale również za pośrednictwem podmiotów niezależnych.

Zarządzanie samorządowe jest zorientowane na rozwój i funkcjonowanie organizacji podsektora samorządowego i obejmuje działania ukierunkowane na struktury przestrzenne, społeczne i gospodarcze [Wojciechowski, 2003: 20–22]. Jest ono realizowane z uwzględnieniem obowiązujących procedur demokratycznych, co powoduje, że sytuacja ekonomiczna i możliwości rozwoju tych organizacji są uzależnione od jego sprawności.

Jednym z ważniejszych zadań samorządu terytorialnego jest zagwarantowanie rozwoju lokalnego, który stanowi zharmonizowane i systematyczne działania (kompleks przeobrażeń) społeczności, władzy publicznej oraz pozostałych podmiotów funkcjonujących w danej jednostce samorządu terytorialnego (JST). [Parysek, 1996: 11–14] Osiągnięcie sukcesu i zapewnienie długotrwałego rozwoju wymaga następujących elementów: aktywność – zdolność do podejmowania

decyzji i intensywnego działania; gospodarność – oszczędne i fachowe gospodarowanie oraz zarządzanie; ożywienie – intensywność, żywotność, pobudzanie energii; rozwój – proces przeobrażeń perspektywicznych i dochodowość – jako skutek wskazanych działań.

Zarządzanie samorządowe z natury rzeczy dotyczy procesów, które wykraczają poza granice administracyjne. Wiąże się to z poszukiwaniem i tworzeniem nowych form instytucjonalnych, ukierunkowanych na wzajemne zaufanie i partnerstwo oraz współdziałanie, w tym również pomiędzy sektorami. Zarządzanie we współpartnerstwie – realizowane na poziomie samorządu terytorialnego – sprzyja konkurencyjności, a jednocześnie zapewnia troskę o miejscowy dobrobyt i gotowość do wprowadzania partycypacyjnych metod zarządzania [Gawroński, 2010: 46].

Jednostki samorządu są instytucjami, w których zachodzą procesy zarządzania ukierunkowane na wszystkie rodzaje zasobów, przy czym ich działania i podejmowane decyzje mają wymiar przestrzenny, niezależnie czy dotyczy to sfery gospodarczej, czy też zagospodarowania przestrzennego [Wojciechowski, 2003: 43]. Racjonalność gospodarowania przestrzenią stawia natomiast przed tymi organizacjami obowiązek koordynacji działań różnych członków wspólnoty. W szczególności należy więc ograniczać sprzeczności pomiędzy interesem publicznym a grupowym, czy też osobistym, pomiędzy działalnością bieżącą i inwestycyjną itp.

Zarządzanie samorządowe jest zatem procesem, w którym podstawowy wzgląd badawczy dotyczy sprawności funkcjonowania sieci jednostek publicznych powiązanych władztwem organów samorządowych lub też będących pod nadzorem tych jednostek. Jego specyfika wynika więc z tego, że jest ono realizowane przez odpowiednie organy władzy JST (rady gmin), przy zapewnieniu odejścia od realizacji dobra jednostkowego na rzecz dobra wspólnego interesariuszy danej jednostki samorządowej.

Dobrym przykładem zarządzania samorządowego jest zarządzanie w gminie.

Gmina działa z pozycji monopolisty. Sprzyja to w wielu wypadkach marnotrawstwu środków. W związku z tym, bez względu na sposób organizacji, w zakresie usług dostarczanych przez gminę winny być stosowane metody zarządzania pozwalające na mierzenie i poprawę efektywności.

Zarządzanie jest procesem podejmowania przez organy gminy decyzji i działań zmierzających do skutecznego, efektywnego i sprawnego osiągnięcia założonych celów. Szczególna rola przypada planowaniu w związku z nierównomiernym rozwojem poszczególnych gmin, powstawaniem regionów problemowych oraz potrzebą wykorzystania istniejących czynników rozwoju.

W układach lokalnych ważne jest współdziałanie, gdyż zaangażowanie władz gminnych jest czynnikiem motywującym do pracy, kształtującym wzorce zachowań. Konieczne jest tu podejście partycypacyjne, angażujące lokalnych partnerów. Zakres współdziałania na szczeblu lokalnym dotyczy głównie współpracy i motywowania. Ważne są również umiejętności negocjacyjne.

Zadaniem władz gminnych jest kreowanie rozwoju lokalnego, w tym między innymi poprzez prowadzenie polityki wspierającej przedsiębiorczość.

## Przedsiębiorczość zbiorowa

Przedsiębiorczość zbiorowa jest wyodrębniana obok innych aspektów, a mianowicie [Kożuch, 2001: 347–357]:

- zachowań przedsiębiorczych: przedsiębiorczość żywiolowa, ewolucyjna, etyczna i systemowa;
- rodzajów przedsiębiorczości: rejestrowana i nierejestrowana;
- postaci przedsiębiorczości: wewnętrzna i zewnętrzna oraz indywidualna, zespołowa i zbiorowa;
- miejsca realizacji przedsiębiorczości: gospodarka krajowa lub zagraniczna, gospodarka lokalna lub ponadlokalna;
- modeli własności: organizacyjne jednostki prywatne, państwowe i samorządu terytorialnego;
- typów procesu przedsiębiorczości: typ przedsiębiorczości produkcyjnej, typ przedsiębiorczości handlowej, typ przedsiębiorczości usługowej;
- form organizacyjno-prawnych: przedsiębiorstwo, fundacja, fundusz, stowarzyszenie, urząd.

Termin „zbiorowa przedsiębiorczość” wydaje się adekwatny do określonych działań samorządu terytorialnego, czyli przedsięwzięć podejmowanych z perspektywy lokalnej. Może być stosowany zamiennie z przedsiębiorczością lokalną. Przedsiębiorczość zbiorowa przejawiać się może w następujących działaniach:

- 1) formułowanie celów rozwoju lokalnego, na przykład poprawy warunków dla biznesu, poprawy warunków życia mieszkańców, poprawy wizerunku społeczności lokalnej, przy wykorzystaniu takich instrumentów jak: gromadzenie terenów, udostępnianie infrastruktury, budowanie w celach spekulacji, strefowanie, doskonalenie przepisów lokalnych, organizowanie ruchu turystycznego, poprawa estetyki lokalnego krajobrazu, warunkowa sprzedaż pomieszczeń, restrukturyzacja usług komunalnych;
- 2) wspomaganie i rozwijanie lokalnego biznesu poprzez zakładanie nowych firm, przyciąganie biznesu z zewnątrz, rozwijanie istniejącego biznesu oraz popieranie innowacji i przedsiębiorczości, z zastosowaniem następujących narzędzi: ośrodek „jednej wizyty”, finansowanie zakładania nowych firm i kapitał ryzyka, centra pomocy małemu biznesowi, systemy marketingu zbiorowego, promocja i programowanie turystyki, badania naukowe (R&D), inkubatory rozwoju, parki technologiczne i biznesowe, strefy przemysłowe;
- 3) rozwijanie lokalnego kapitału ludzkiego drogą realizacji szkolenia zawodowego, umieszczania pracowników, tworzenia i utrzymywania miejsc pracy poprzez: szkolenie dostosowane do potrzeb pracodawców, pierwszeństwo miejscowych pracowników, popierany program pracy, lokalne biuro zatrudnienia, banki danych o kwalifikacjach, programy szkoleń i dokształcania, pomoc dla młodych przedsiębiorców, pomoc dla zakładających własny biznes, dokształcanie osób upośledzonych [Kożuch, 2001: 347–357].

Rozwój przedsiębiorczości zbiorowej jest zależny zarówno od ram, jakie tworzą regulacje prawne oraz tradycje istniejące w tym zakresie, jak i od postaw zachowań przedsiębiorczych osób wchodzących w skład organów samorządu.

Przedsiębiorczość odnoszona do jednostek samorządu służyła podstawowe- go oznacza zdolność do pozyskiwania nowych dochodów na cele statutowe gminy, dostosowywanie świadczenia usług do potrzeb i oczekiwań mieszkańców i innych interesariuszy oraz umiejętność przyciągania strategicznych partnerów i inwestorów. Aktywność ta znajduje odzwierciedlenie w wyższych dochodach budżetów gminnych, wyższych standardach infrastruktury społecznej i technicznej w gminie, wyższej jakości usług społecznych oraz wyższych sprawnościowych walorach zarządzania w gminie.

Istotę gospodarki rynkowej stanowi konkurencja, również między jednostkami terytorialnymi (gminy, regiony, kraje). W tym wypadku gminy konkurują między sobą o pozyskanie inwestorów, środków pomocowych z Unii Europejskiej czy kredytów preferencyjnych itd. Zarządzanie gminą winno służyć tworzeniu warunków sprzyjających aktywizacji gospodarczej i rozwojowi gminy. Współcześnie w większości gmin stosowany jest mieszany model zarządzania. Przy tym zarządzanie administracyjne jest dominujące, a zarządzanie rynkowe głównie wynika ze stosowania ustawy o zamówieniach publicznych.

W miarę zmian w otoczeniu jednostek samorządu coraz większego znaczenia nabierają zdolności menedżerskie rozumiane jako umiejętność tworzenia klimatu sprzyjającego twórczej aktywności i motywowaniu do realizacji precyzowanych celów. Jest to szczególnie ważne dla jednostek samorządu lokalnego, w których wdrażanie zmian w zarządzaniu związane jest ze specyfiką tych organizacji

Potrzeba rozwijania przedsiębiorczości w organizacjach publicznych jest bardzo ważnym zagadnieniem. Praktyka funkcjonowania podmiotów sektora publicznego wskazuje na liczne zmiany w ich zarządzaniu. Wyraża się to m.in. innowacyjnymi rozwiązaniami w sferze usług publicznych. Za przedsiębiorczość sektora publicznego uważa się umiejętność poszukiwania, łączenia i kombinacji zasobów przez podmioty tego sektora w celu kreowania wartości społecznej [Huczek, 2008: 22]. Przedsiębiorczość organizacji publicznych prowadzi do realizacji społecznie i ekonomicznie użytecznych zadań. Pojęcie przedsiębiorczości nie odnosi się do rozmiaru ani wielkości firmy, ale do określonego sposobu działania. Istotą tego działania jest innowacja – wysiłek podjęty w celu dokonania zamierzonej zmiany w zakresie ekonomicznego lub społecznego poziomu organizacji. Organizacjom publicznym przedsiębiorczość i innowacja są potrzebne w takim samym stopniu jak przedsiębiorstwom [Drucker, 1992: 136]. Przedsiębiorczość realizuje bowiem wiele funkcji: intensywne wykorzystanie zasobów, zwłaszcza wiedzy i kapitału intelektualnego, kreowanie i testowanie innowacji, zacieranie różnic między organizacją i otoczeniem [Koźmiński, 2004: 163]. Należy podkreślić, że przesłankami wspomagania przedsiębiorczości są m.in. zmiany otoczenia organizacji, presja konkurencji na organizację, potrzeba ciągłego doskonalenia strategii zarządzania organizacjami w celu unikania stagnacji i upadku.

Proces przedsiębiorczości charakteryzuje się następującymi cechami: kreowanie lub wykorzystywanie szans, realizacja przedsięwzięć umożliwiających wykorzystanie (wprowadzanie innowacji, przedsięwzięcia, w wyniku których powstaje nowa organizacja, przedsięwzięcia, w rezultacie których następuje odnowa istniejących organizacji) oraz efekty ekonomiczne i pozaekonomiczne, których beneficjentem jest przedsiębiorca oraz otoczenie [Pszczółowski, 1978: 193; Kraśnicka, 2002: 75].

W takim znaczeniu przedsiębiorczość to proces uwarunkowany społecznie, którego celem jest twórcze, innowacyjne użytkowanie zasobów finansowych, materialnych, kapitału ludzkiego i społecznego [Bratnicki, 2001: 28 i nast.]. Z przedsiębiorczością są związane innowacje kreowane przez zasoby niematerialne oraz aktywna postawa władz polegająca na pobudzaniu rozwoju (np. doskonalenie kadr, stosowanie wysokich technologii).

Innowacyjność [Okoń-Horodyńska, 2003: 47; Korenik, 2007: 9; Kożuch, 2012: 86–92] w skali lokalnej jest wynikiem integracji informacji i innych zasobów środowiska lokalnego otwartego na zewnątrz. Kreuje ona prawidłowy przebieg procesu zarządzania informacją oraz rozwój wiedzy. Innowacyjność wynika ze sposobu myślenia, sięgania po nowe pomysły, odwagi zmieniania otoczenia i wykorzystywania sprawdzonych rozwiązań.

Analizowany rodzaj przedsiębiorczości można określać jako przedsiębiorczość publiczną, zorientowaną w znacznej mierze na generowanie korzyści społecznych. Inaczej mówiąc, jest ona procesem tworzenia wartości dla obywateli poprzez wdrażanie nowych kombinacji zasobów w celu wykorzystania społecznych okazji.

## Cechy przedsiębiorczego zarządzania samorządowego

Zarządzanie samorządowe jest procesem służącym działaniom proprzedsiębiorczym. Jest to warunek konieczny do wdrażania współczesnych instrumentów zarządzania w JST, które zapewnią poszerzenie zakresu usług publicznych i sprawność samorządów.

Szybki wzrost zakresu usług publicznych powoduje, że od władz lokalnych oczekuje się umiejętności przewidywania i odpowiedniego zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej, sprawnego reagowania na występujące problemy oraz właściwej alokacji zasobów.

Rozwój przedsiębiorczości w jednostkach samorządu wynika z konieczności zwiększania skuteczności i efektywności funkcjonowania aparatu administracyjnego wszystkich szczebli. Związane jest to z permanentnym niedoborem środków koniecznych do zaspokajania stale rosnących potrzeb społecznych. Dlatego niezbędne jest bardziej racjonalne wykorzystanie posiadanych środków i poszukiwanie dodatkowych źródeł dochodów. Następuje również wzrost konkurencji ze strony sektora prywatnego w zakresie niektórych usług, na przykład prywatne szkoły, oraz wzrost wymagań klientów dotyczących standardów i jako-

ści świadczonych usług. Globalizacja powoduje również konieczność sprostania wyzwaniom cywilizacji, której wyznacznikami są informacje, nowe możliwości komunikacji, gospodarka oparta na wiedzy.

Przedsiębiorczość władz samorządowych można scharakteryzować przez rozpoznanie: cech zarządzania przedsiębiorczego w gminach oraz rezultatów przedsiębiorczych rozumianych jako innowacje dotyczące świadczenia usług publicznych i obsługi mieszkańców oraz wspieranie rozwoju MSP, czyli przedsiębiorczości indywidualnej i przyciąganie przedsiębiorców [Kraśnicka, 2011: 68].

Wyrazem przedsiębiorczości władz samorządowych może być również prowadzenie własnej działalności gospodarczej ukierunkowanej na zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnej. Dotyczy to głównie działalności w zakresie tworzenia infrastruktury, ale także zdobywania środków zwiększających dochody budżetowe. Prowadzenie działalności gospodarczej ułatwia realizację funkcji alokacyjnej, funkcji budowy i rozwoju usług oraz uruchamia mechanizm konkurencji w sektorze usług publicznych [Wojciechowski, 1997: 75]. Specyfika przedsiębiorczości gminy polega na ukierunkowaniu procesu przedsiębiorczego na zewnątrz, a jego ostatecznym rezultatem powinien być rozwój społeczno-gospodarczy danego terytorium i polepszenie jakości życia mieszkańców.

Przedsiębiorczość w samorządzie gminnym obejmuje z jednej strony stosowanie nowoczesnych metod zarządzania instytucjami samorządowymi, a z drugiej – poszukiwanie i stosowanie odpowiedniej kompozycji innowacyjnych sposobów świadczenia usług publicznych, co powinno się przyczynić do podniesienia standardów świadczenia usług i pozyskania dodatkowych dochodów. Wśród sposobów organizacji i zarządzania usługami w literaturze przedmiotu wymienia się między innymi: prywatyzację jednostek świadczących usługi komunalne polegającą na przejmowaniu praw własności majątku przez osoby prywatne; prywatyzację usług komunalnych poprzez kontraktowanie, czyli powierzanie danej usługi wybranemu wykonawcy na podstawie umowy, koncesjonowanie – nadanie prawa wykonywania usług, oddawanie części majątku komunalnego w leasing oraz stosowanie systemu bonów i grantów; prywatyzację zarządzania usługami – powierzenie prywatnym podmiotom funkcji zarządzania danym majątkiem; przekazywanie niektórych zadań do realizacji instytucjom pozarządowym; kreowanie samoobsługi mieszkańców, np. w zakresie utrzymania terenów zielonych, oraz przekazywanie niektórych zadań inwestycyjnych tworzonemu związkowi komunalnym w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego [Kraśnicka, 2011: 68–70; Wojciechowski, 1997: 75; Szablewski, 1993; Jasiukiewicz, 1999].

Proces przedsiębiorczy skutkuje społecznie i ekonomicznie. Siła procesu przedsiębiorczości publicznej jest wynikiem zarządzania przedsiębiorczego. Biorąc pod uwagę specyfikę funkcjonowania jednostek samorządu lokalnego, można wskazać następujące obszary zarządzania przedsiębiorczego [Kraśnicka, 2011: 32–33]:

- obszar strategiczny – budowa strategii organizacji lub strategii rozwoju lokalnego;
- obszar zasobowy – orientacja na pozyskiwanie zasobów z zewnątrz lub poza źródłami przewidzianymi w procedurach administracyjnych;

- obszar strukturalny – dążenie do upraszczania struktur organizacyjnych, poszukiwanie nowych, bardziej elastycznych rozwiązań, na przykład struktury projektowe;
- obszar motywacyjny – budowanie systemów motywowania uwzględniających rzeczywiste wyniki;
- obszar kultury przedsiębiorczej – zachęcający do zmiany postaw i zachowań charakterystycznych dla administracyjnego modelu zarządzania;
- orientacja na wzrost i rozwój.

Odmienność jednostek samorządu w porównaniu z organizacjami biznesowymi znajduje swoje odzwierciedlenie w następujących cechach: brak orientacji dochodowej, a z tym związany brak podstawowego kryterium oceny działalności, jakim jest zysk; występują tu trudnomierzalne kryteria polityczne i społeczne, brak oceny rynkowej, budżetowe pochodzenie środków finansowych, trudność zidentyfikowania klienta, podleganie silnej presji politycznej i społecznej oraz konieczność godzenia interesów różnych grup, brak systemu motywacyjnego promującego ryzyko i innowacyjność [Kraśnicka, 2011: 36–37].

Organizacjom publicznym jest znacznie trudniej wprowadzać innowacje niż przedsiębiorstwom. W organizacjach tych część innowacji jest narzucona przez ludzi. Wynika to z następujących przesłanek [Drucker, 1992: 191–192]:

- oparcie działalności na budżecie, a nie na wynagrodzeniu za wyniki;
- zależność od licznych wyborców i dążenie do ich zadowolenia oraz obawa przed zrażeniem do siebie kogokolwiek;
- podstawowy powód istnienia to czynienie dobra, a nie działalność gospodarcza rozliczana według rachunku nakładów i wyników.

Przedsiębiorczość w organizacjach publicznych jest formą aktywności ludzi działających w tych organizacjach i może występować jako przedsiębiorczość administracyjna lub społeczna. Przedsiębiorczość tę określają między innymi: aktywne podejście do administrowania dobrami publicznymi, stałe wysiłki na rzecz wykorzystania zasobów, tak aby zwiększyć nie tylko skuteczność, ale również efektywność funkcjonowania sektora publicznego, celowe i zorganizowane poszukiwanie akcji innowacyjnych w działaniu i sposobów zorganizowania sektora publicznego, proces tworzenia wartości dla obywateli poprzez wdrażanie nowych kombinacji zasobów [Kraśnicka, 2002: 158–159].

Uczestnictwo władz samorządowych wspierających rozwój przedsiębiorczości znajduje wyraz w tworzeniu warunków do prowadzenia działalności. Chodzi tu o integrację lokalnej społeczności w budowaniu partnerstwa i współdziałania w procesie sprawowania władzy przez wszystkich uczestników lokalnej społeczności. Oznacza to, że wszyscy mieszkańcy działający w sektorze prywatnym, społecznym i publicznym tworzą gminę jako określoną strukturę [Jaremczuk, 2004: 10].

Działania sektora publicznego najczęściej koncentrują się wokół trzech obszarów: praktyk konkurencyjnych, aktywnego partnerstwa i przywództwa społecznego. Praktyki konkurencyjne dotyczą działań sektora publicznego służących poprawie oferty lokalnej (rozwój i podaż nowych dóbr i usług) oraz wchodzenia na nowe rynki. Aktywne partnerstwo dotyczy współpracy sektora publicznego

z biznesem i organizacjami pozarządowymi. Przywództwo społeczne wskazuje na obszary aktywności, których przejawem jest dążenie do doskonałości w realizacji misji publicznej.

Znaczenie postaw przedsiębiorczych wyraża się przez działalność ludzi kreatywnych – liderów. Zasadnicza rola przypada przedsiębiorczej aktywności, którą należy odróżnić od zwykłej aktywności gospodarczej. Władze gminne winny pełnić funkcję promotora, która polega z jednej strony na koncentracji na analizie, wynikach, wydajności, administrowaniu i kontroli, a z drugiej na tworzeniu wizji oraz inspirowaniu do poszukiwania nowych metod urzeczywistniania tej wizji. Takie podejście do zarządzania gminą można określić jako przedsiębiorcze. Podstawą takiego zarządzania winna być strategia rozwoju gminy jako synteza identyfikacji zmian w otoczeniu w celu maksymalizacji wykorzystania pojawiających się szans oraz minimalizacji zagrożeń. Przedsiębiorcza postawa władz gminnych przejawia się w roli menedżera aktywizującego społeczno-gospodarczy rozwój gminy. Chodzi o to, by władze gminne przejmowały odpowiedzialność za kreowanie przedsiębiorczości i podmiotowości w procesach sprawowania władzy, a wykraczały w znacznym stopniu poza bieżące zagadnienia, np. podatków czy stawek dzierżawnych.

Reasumując dotychczasowe rozważania, do istotnych obszarów przedsiębiorczego zarządzania gminą i określenia wymiarów przedsiębiorczości samorządu gminnego można zaliczyć: rozwijanie kultury innowacji, tworzenie strategii rozwoju gminy, tworzenie klimatu przedsiębiorczości drogą budowania nowego ładu instytucjonalnego służącego identyfikowaniu i rozwiązywaniu lokalnych problemów, opartego na partnerstwie publiczno-prywatnym, upowszechnianie wiedzy o zasadach prowadzenia działalności gospodarczej (doradztwo, działalność informacyjna, szkolenia), inicjowanie tworzenia i funkcjonowania infrastruktury biznesu (inkubatory przedsiębiorczości, agencje rozwoju lokalnego itp.), informowanie o kierunkach działań pożądanych z punktu widzenia gminy, pozyskiwanie zewnętrznych środków finansowych służących wyrównywaniu poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego (infrastruktura techniczna, rozwój kapitału ludzkiego), dbałość o środowisko naturalne zgodnie z koncepcją zrównoważonego rozwoju.

## Wnioski

W artykule wykazano zasadność odnoszenia pojęcia „przedsiębiorczość” nie tylko do działań indywidualnych, lecz także do publicznych.

Przeprowadzone rozważania pozwoliły na poznanie istoty głównych pojęć związanych z przedsiębiorczym zarządzaniem samorządowym:

1) zarządzanie samorządowe jest procesem, w którym podstawowy względ badawczy stanowi sprawność funkcjonowania sieci jednostek publicznych powiązanych władztwem organów samorządowych lub też będących pod nadzorem tych jednostek;

2) przedsiębiorczość zbiorowa przejawia się głównie w specyficznym formułowaniu celów rozwoju lokalnego, wspomaganiu i rozwijaniu lokalnego biznesu oraz w rozwijaniu lokalnego kapitału ludzkiego.

3) przedsiębiorcze zarządzanie samorządowe to poszukiwanie i stosowanie odpowiedniej kompozycji innowacyjnych sposobów świadczenia usług publicznych, w tym unowocześniania infrastruktury i zdobywania środków zwiększających dochody budżetowe.

## Literatura

- Barczyk Z., Biniecki J., Ochojski A., Szczupak B. (2001), *Przedsiębiorczość, samorządność, rozwój lokalny*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice.
- Bończak-Kucharczyk E., Herbst K., Chmura K. (1998), *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Gospodarczych, Warszawa.
- Bratnicki M. (2001), *Przedsiębiorczość i przedsiębiorcy współczesnych organizacji*, AE, Katowice.
- Drucker P.F. (1992), *Innowacja i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady*, PWE, Warszawa.
- Flieger M. (2012), *Zarządzanie procesowe w urzędach gmin*, Wydawnictwo Uniwersytetu Adama Mickiewicza, Poznań.
- Gawroński H. (2010), *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Huczek M. (2008), *Przedsiębiorczość sektora publicznego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu”, nr 1.
- Jaremczuk K. (red.) (2004), *Przedsiębiorczość w procesie funkcjonowania samorządu terytorialnego*, raporty z badań empirycznych (2), WSAiZ, Przemysł.
- Jasiukiewicz K. (1999), *Współdziałanie gmin i organizacji pozarządowych w wykonaniu zadań publicznych – zasady podstawowe*, „Samorząd Terytorialny”, nr 11.
- Jeżowski P. (2002), *New Public Management – nowy paradygmat zarządzania w sektorze publicznym* [w:] P. Jeżowski, *Zarządzanie w sektorze publicznym – rozwój zrównoważony – metody wyceny*. SGH, Warszawa.
- Kasprzyk S. (1980), *Innowacje od koncepcji do produkcji*, Instytut Wydawniczy CRZZ, Warszawa.
- Korenik S. (2007), *Innowacja jako podstawa rozwoju lokalnego – próba syntezy doświadczeń z budowy strategii innowacji dla wybranych gmin i powiatów województwa dolnośląskiego* [w:] *Miejsce innowacji we współczesnych koncepcjach rozwoju regionalnego. Teoria i praktyka*, Dolnośląskie Centrum Studiów Regionalnych, Wrocław.
- Kot J. (2003), *Zarządzanie rozwojem gminy a praktyka planowania strategicznego*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2003.
- Koźmiński A.K. (2004), *Zarządzanie w warunkach niepewności*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Kożuch A. (2002), *Instytucjonalne formy wspierania obszarów wiejskich* [w:] A. Kożuch (red.), *Rozwój obszarów wiejskich – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce.
- Kożuch B. (2001), *Rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. Zagadnienia ogólne*, [w:] H. Podedworny, H. Wnorowski (red.), *Gospodarka rolno-żywnościowa Podlasia wobec wyzwań przyszłości*, WSE, Białystok.

- Kożuch B. (2004), *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa.
- Kożuch B. (2012), *Wdrażanie innowacji organizacyjnych w administracji samorządowej* [w:] J. Czaputowicz (red.), *Zarządzanie zmianą w administracji publicznej*, KSAP, Warszawa.
- Kraśnicka T. (2002), *Koncepcja rozwoju przedsiębiorczości ekonomicznej i pozaekonomicznej*, AE, Katowice.
- Kraśnicka T. (2008), *Koncepcja zarządzania innowacyjnego* [w:] H. Bieniok, T. Kraśnicka, *Innowacje zarządcze w biznesie i sektorze publicznym*, AE, Katowice.
- Kraśnicka T. (red.) (2011), *Przedsiębiorczość w sektorze publicznym. Wybrane zagadnienia i wyniki badań*, UE, Katowice.
- Markowski T. (1999), *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Okoń-Horodyńska E. (2003), *Instytucjonalne struktury na rzecz innowacyjności w Polsce* [w:] E. Okoń-Horodyńska (red.), *Innowacyjność a rozwój gospodarki Polski – siły motoryczne i bariery*, Akademia Ekonomiczna, Katowice.
- Parysek J.J. (1996), *Gospodarka lokalna w warunkach wolnego rynku i samorządowych struktur społecznych* [w:] J.J. Parysek (red.), *Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Pomykański A. (2001), *Zarządzanie innowacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Potoczek A. (2001), *Zarządzanie w systemie samorządu terytorialnego* [w:] W. Kosiedowski (red.), *Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym. Problemy teorii i praktyki*, TNOiZ, Toruń.
- Potoczek A. (2008), *Administracja lokalna w procesie świadczenia usług publicznych* [w:] B. Kożuch (red.), *Zarządzanie usługami publicznymi*, Towarzystwo Naukowe WZ, Kraków.
- Pszczółowski T. (1978), *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk.
- Swianiewicz P. (red.) (1997), *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Municipium, Warszawa.
- Szablewski A.T. (1993), *Instytucja koncesjonowania w sferze infrastrukturalnej*, „Samorząd Terytorialny”, nr 3.
- Wojciechowski E. (1997), *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Wojciechowski E. (2003), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa.