

Zofia Dolewka

Uniwersytet Łódzki

ZARZĄDZANIE W JEDNOSTKACH ORGANIZACYJNYCH GMINY

Wprowadzenie

Zgodnie z Konstytucją RP, samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej¹. Istotną część zadań publicznych (przypisanych ustawowo) jednostki samorządowe wykonują w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Realizując zadania publiczne samorząd terytorialny stał się ważnym i aktywnym uczestnikiem życia gospodarczego w kraju. Wobec obowiązujących przepisów, jednostki samorządowe szereg zadań publicznych realizują samodzielnie², głównie w formie jednostki budżetowej, samorządowego zakładu budżetowego oraz spółek prawa handlowego. Oprócz wymienionych form organizacyjnych, mogą także powierzać swoje zadania podmiotom prywatnym bądź organizacjom pozarządowym. W przypadku zadań przekraczających możliwości pojedynczej gminy, mają możliwość współdziałania w formie związków międzygminnych³.

Wybór formy realizacji zadań publicznych zależy w głównej mierze od charakteru jednostki samorządowej oraz specyfiki i rozmiarów prowadzonej działalności. Komunalne jednostki organizacyjne tworzone są w celu wykonywania zadań samorządu terytorialnego, zarówno tych, do których trzeba dopłacać z budżetu (nierentownych), jak i tych, których prowadzenie przynosi określone zyski (działalność zarobkowa). Mimo że gminy mogą prowadzić działalność rentowną, to głównym celem ich funkcjonowania jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb lokalnych, a nie orientowanie się na zysk. Trzeba pamiętać, że samorząd teryto-

¹ Art. 16 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U., nr 78, poz. 483 ze zm.

² W zakresie: oświaty, kultury, bezpieczeństwa, komunalnej gospodarki mieszkaniowej, pomocy społecznej.

³ E.S. Savas: *Prywatyzacja klucz do lepszego rządzenia*. PWE, Warszawa 1992, s. 76.

rialny w Polsce ustanowiony został jako podmiot uczestniczący w sprawowaniu władzy i wykonujący w tym obszarze zasadniczą część zadań publicznych⁴. Podstawą materialną realizacji zadań gminy są zasoby gospodarcze w postaci własnego majątku i finansów (budżetu). Z punktu widzenia ekonomicznego, obowiązkiem organów gminy i związanej z nimi administracji komunalnej jest dbałość o skuteczne i efektywne ich wykorzystanie, w dobrze pojętym interesie wspólnoty samorządowej.

Efektywność jest pojęciem trudnym do jednoznacznego zdefiniowania. Rozumiana jako stosunek efektu do nakładu, jest relatywnie najbardziej syntetyczną miarą. Jednakże na efektywność podmiotu wpływa wiele czynników. Według P. Cabały, efektywność jest wypadkową skuteczności i sprawności⁵. Zarządzaniu można przypisać cechę efektywnego, jeśli jego wynikiem będą pozytywnie ocenione rezultaty działań. Funkcjonuje pogląd, że dobra oraz usługi publiczne dostarczane i świadczone przez komunalne jednostki organizacyjne są relatywnie droższe oraz gorszej jakości, w porównaniu do sektora prywatnego. Wskazywane są liczne słabe strony tych jednostek. Dla przykładu, w stosunku do samorządowych zakładów budżetowych oraz spółek komunalnych wysuwane są takie ułomności, jak wysoki udział kosztów stałych, dominująca zależność osiągniętych wyników (starty lub nadwyżki) od ilości i wielkości wewnętrznych poleceń służbowych na realizację stosownych zadań publicznych – niesamodzielność funkcjonowania (dotyczy zakładu), wysokie progi rentowności, przerosty w zatrudnieniu, nadmierne zdolności produkcyjne (np. stacji uzdatniania wody, oczyszczalni ścieków, sortowni odpadów komunalnych, kompostowni itp.). Według E. Wojciechowskiego, żaden podmiot publiczny nie stoi z góry na straconej pozycji i może również z powodzeniem konkurować z innymi podmiotami⁶.

W opinii niektórych znawców i ekspertów z dziedziny przekształceń w sektorze publicznym, niezbędna jest restrukturyzacja sektora komunalnego, oparta na koncepcji nowego zarządzania publicznego (new public management). Podjęte w tym kierunku działania mają przyczynić się do poprawy efektywności zarządzania w sektorze komunalnym, a na poziomie przedsiębiorstw – ułatwić re-

⁴ S. Zawierucha: *O niektórych aspektach funkcjonowania gminy jako jednostki samorządu terytorialnego*. W: *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*. Red. D. Strahl. Prace Naukowe Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2007, nr 1161, s. 283 lub M. Kulesza, L. Węgrzyn: *Vademecum skutecznego działania w samorządzie*. Wydawnictwo Twigger, Warszawa 2006.

⁵ P. Cabała: *Wprowadzenie do prakseologii. Przegląd zasad skutecznego działania*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 2007, s. 29.

⁶ E. Wojciechowski: *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*. Wydawnictwo Difin, Warszawa 2003, s. 184-185.

strukturyzację w różnych obszarach ich działalności⁷. Według ustawy o gospodarce komunalnej, to organy gminy decydują o wyborze form wykonywania zadań⁸. Ważne jest, by podejmowane decyzje miały uzasadnienie ekonomiczne i służyły lokalnym interesom. Władze lokalne oraz administracja samorządowa są zobligowane prawnie do zagwarantowania określonych dóbr i usług. W tym celu mogą wykorzystywać określony zakres instrumentów prawnych oraz instytucjonalnych.

Celem artykułu jest próba identyfikacji czynników mających wpływ na prawo zarządzania jednostkami komunalnymi. Zastosowane metody badawcze to przede wszystkim analiza procesów zachodzących w sektorze komunalnym. Do oceny zmian dokonywanych w podmiotach gospodarczych gminy wykorzystano głównie literaturę przedmiotu, obowiązujące regulacje prawne oraz dane statystyczne GUS i Ministerstwa Skarbu Państwa.

Gmina jako organizator i usługodawca

Zakres zadań powierzonych jednostkom samorządu terytorialnego obejmuje sprawy od oświaty i kultury, ochrony zdrowia, opieki społecznej, utrzymania porządku publicznego, kształtowania ładu przestrzennego, utrzymania terenów rekreacyjnych i urzędzeń sportowych, targowisk, cmentarzy, ochrony środowiska, kultury fizycznej, turystyki aż po dziedziny związane z gospodarką komunalną, tj. zapewnieniem zbiorowego transportu lokalnego, zaopatrzeniem w wodę, odprowadzeniem i oczyszczeniem ścieków komunalnych, utrzymaniem czystości, zaopatrzeniem w energię elektryczną i ciepłą, komunalnym budownictwem mieszkaniowym, utrzymaniem obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej. Wybór formy organizacji wykonywania zadań publicznych jest elementem polityki władz lokalnych lub regionalnych. Jednostki samorządu terytorialnego są w tym względzie suwerenne, a ich uprawnienia mogą być ograniczone jedynie przepisami prawa.

Utworzenie podmiotu gospodarczego gminy, przekształcenie w inną formę organizacyjno-prawną czy łączenie bądź likwidacja należą do wyłącznej właściwości organu stanowiącego gminy, tj. rady gminy. Najbardziej typowymi dla sektora finansów publicznych są jednostki budżetowe. Jednostka budżetowa jest wyodrębnioną jednostką organizacyjną, której wydatki pokrywane są bezpośrednio z budżetu gminy (powiatu, bądź województwa), a zrealizowane dochody są odprowadzane do tego budżetu. Taki sposób finansowania nazywany jest zasadą rozliczeń brutto (budżetowaniem brutto). Działalność prowadzona przez

⁷ Z. Grzymała: *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce. Aspekty organizacyjno-prawne i ekonomiczne*. Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010, s. 285.

⁸ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. Dz.U., nr 9, poz. 43 ze zm.

jednostki budżetowe dotyczy głównie usług świadczonych nieodpłatnie lub odpłatnie „symbolicznie”⁹, stąd wydatki jednostki są zdecydowanie wyższe od osiąganych przez nią dochodów. Podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan finansowy (plan dochodów i wydatków). Każda jednostka budżetowa musi posiadać statut oraz regulamin organizacyjny.

Z kolei samorządowy zakład budżetowy to również wyodrębniona jednostka sektora finansów publicznych, przy czym prowadzi ona działalność gospodarczą na zasadzie odpłatności, pokrywając w ten sposób swoje koszty z przychodów własnych. Zakład może osiągnąć dodatni, ujemny albo zerowy wynik finansowy. Osiągane z działalności nadwyżki przychodów nad kosztami (wynik finansowy dodatni) powinny być odprowadzone do budżetu jednostki samorządowej. Niedobór środków (niższe przychody od kosztów – wynik finansowy ujemny) pokrywany jest dotacjami z budżetu¹⁰. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych, jednostki samorządowe mogą wykonywać zadania własne w określonym zakresie w formie zakładu budżetowego¹¹. Mimo że forma zakładu budżetowego jest zaliczana do mniej ułomnego mechanizmu ekonomiczno-finansowego od jednostki budżetowej¹², to takie powiązanie z budżetem nie do końca sprzyja podejmowaniu działań zmierzających do racjonalizacji wydatków. Jednakże wykorzystanie tej formy organizacyjnej przez jednostki samorządowe jest uzasadnione szczególnie w tych branżach, w których przychody z działalności pokrywają w dużym stopniu koszty – choć ze względów społecznych i tak nie mogą być one (przychody) maksymalizowane. Samorządowe zakłady budżetowe nie muszą posiadać statutu – nie jest to wymóg prawny, ale muszą mieć regulamin organizacyjny. Cechą wspólną jednostek i zakładów budżetowych jest brak osobowości prawnej, co oznacza, iż uprawnieni przedstawiciele tych podmiotów podejmują wszelkie czynności cywilnoprawne w imieniu np. gminy. Nie posiadając osobowości prawnej podmiot określany jest jako ułomna osoba prawna, która może prowadzić działalność samodzielnie, ale tylko w granicach udzielonego pełnomocnictwa przez organy jednostki samorządowej. Zarówno w przypadku jednostki budżetowej, jak i zakładu budżetowego gmina sprawuje kontrolę nad działalnością tych podmiotów i jednocześnie ponosi odpowiedzialność za ich zobowiązania. Dużo gmin przekształciło zakłady budżetowe w jednoosobowe spółki kapitałowe, czyli dokonały tzw. komercjalizacji.

⁹ Opłaty za te usługi nie pokrywają całkowitych kosztów poniesionych na ich wytworzenie.

¹⁰ Samorządowy zakład budżetowy może otrzymywać z budżetu dotacje: przedmiotowe, celowe na zadania bieżące oraz na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji. W określonym zakresie (ustalonym stosownymi ustawami) zakład może również otrzymywać dotację podmiotową.

¹¹ Art. 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U., nr 157, poz. 1240 ze zm.

¹² Aktualnie w Polsce – w przypadku jednostek samorządu terytorialnego, zakład budżetowy pełni pośrednią formę pomiędzy jednostką budżetową a spółką prawa handlowego.

Trzeba przypomnieć, że działalność gospodarcza jednostek samorządowych nie ogranicza się tylko i wyłącznie do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie zadań własnych. Ustawodawca pozwolił prowadzić działalność wykraczającą poza sferę zadań użyteczności publicznej, zakreślając jednocześnie granice dopuszczalnych działań. Tworzenie spółek komunalnych może odbywać się tylko w sytuacjach wymienionych w przepisach ustawy o gospodarce komunalnej¹³. Największą możliwość w tym obszarze dano gminom. Województwo może tworzyć i przystępować do spółek prawa handlowego na zasadach określonych w ustawie o samorządzie województwa¹⁴, natomiast powiaty nie mogą prowadzić działalności gospodarczej przekraczającej zadania użyteczności publicznej.

W jednoosobowych spółkach jednostek samorządu terytorialnego funkcję zgromadzenia wspólników (walnego zgromadzenia) pełnią organy wykonawcze tych jednostek¹⁵. Należy podkreślić, iż zajmując się świadczeniem usług, władze jednostki samorządowej występują równocześnie w roli przedsiębiorcy oraz reprezentanta interesów danej wspólnoty mieszkańców. Komercjalizacja nie przynosi więc rozdzielenia roli właścicielskiej od operacyjnej i, co potwierdza praktyka polskich samorządów, nie ma praktycznie żadnego wpływu na jakość zarządzania majątkiem komunalnym i wspólnotowym. Forma spółki z ograniczoną odpowiedzialnością jest szczególnie atrakcyjna dla jednostek samorządowych i znajduje najszersze zastosowanie przy organizacji małych i średniej wielkości przedsięwzięć gospodarczych. Natomiast konstrukcja spółki akcyjnej odpowiada działalności prowadzonej na większą skalę, jak też wymaga zaangażowania dużo większych środków finansowych. Ponadto, proces jej tworzenia jest zdecydowanie bardziej złożony niż ma to miejsce w przypadku spółki z o.o. Fakt ten wydaje się mieć znaczenie i znajduje odzwierciedlenie w mniejszej liczbie podmiotów komunalnych funkcjonujących w tej formie.

W praktyce samorządowej, świadczenie usług wyłącznie poprzez własne jednostki gospodarcze i aparat administracyjny nie jest realizowane w żadnej gminie w Polsce. W mniejszym bądź w większym stopniu funkcjonuje model mieszany (rynkowo-regulacyjny). Gminy zakupują określone usługi od podmiotów sektora prywatnego na podstawie umów, kontraktów zawartych zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych¹⁶.

¹³ Art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej..., op. cit.

¹⁴ Art. 13 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1590 ze zm.

¹⁵ Art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej..., op. cit.

¹⁶ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Dz.U. 2010, nr 113, poz. 759 ze zm.

Formy zarządzania w jednostkach komunalnych

Od wielu lat w jednostkach samorządowych podejmowane są zmiany, a czasami eksperymenty o charakterze strukturalnym, instytucjonalnym i funkcjonalnym, na rzecz lepszego gospodarowania (zarządzania) majątkiem komunalnym i środkami publicznymi. Dla zapewnienia wyższej sprawności funkcjonowania jednostek komunalnych, władze lokalne poszukują różnych rozwiązań w kierunku zwiększenia gospodarności, efektywności i skuteczności tych podmiotów. Są to bowiem główne walory sprawnego działania¹⁷. W praktyce niektóre organy jednostek samorządowych dążą do jak największej prywatyzacji mienia komunalnego, uzasadniając takie działanie poprawą efektywności gospodarki jednostki samorządowej. Inną grupę stanowią te organy władzy lokalnej, które pewne obszary zadań własnych powierzają utworzonym w tym celu jednostkom organizacyjnym gminy.

Warto podkreślić, iż prywatyzacja mienia, usług czy samego zarządzania nie może być traktowana jako panaceum na wszelkie dolegliwości sektora publicznego, w tym samorządowego. Należy ją traktować jako jeden z instrumentów poprawy efektywności i jakości usług publicznych, który w określonych warunkach (możliwość zorganizowania skutecznej konkurencji) może przynieść pożądane efekty¹⁸. Prywatyzacja usług komunalnych, a ściślej technicznych i społecznych jest możliwa, ale w ograniczonym zakresie. Najszersze zastosowanie znalazła w świadczeniu niektórych usług czy realizacji robót bądź dostaw¹⁹. W znacznie mniejszym stopniu dotyczy obszaru zarządzania, a w najmniejszym – prywatyzacji majątku. Nie budzi niczyjej wątpliwości, iż prywatyzacja usług związanych z oczyszczaniem miasta (gminy) czy budowa i rozbudowa dróg, zieleni, oświetlenia itd. jest pożądana i przynosi wymierne korzyści, np. niższych nakładów finansowych poniesionych w wyniku zastosowania systemu zamówień publicznych²⁰.

Z rejestru REGON wynika, że na koniec 2009 roku jednostek budżetowych prowadzących działalność związaną z realizacją zadań własnych gminy było 51,4 tys., zaś samorządowych zakładów budżetowych – 1,9 tys., a spółek akcyjnych i z ograniczoną odpowiedzialnością – 180. Na koniec 2010 roku jednostki

¹⁷ W. Kieżun: *Sprawne zarządzanie organizacją. Zarys teorii i praktyki*. SGH, Warszawa 1997, s. 18.

¹⁸ A. Zalewski: *Prywatyzacja jako instrument poprawy efektywności gospodarki gminy*. W: *Gospodarka lokalna i regionalna...*, op. cit., s. 212.

¹⁹ Potwierdzają to dane zamieszczone na stronie internetowej Urzędu Zamówień Publicznych.

²⁰ Instytucja zamówień publicznych ma stwarzać organizacyjne warunki mechanizmu konkurencji pomiędzy podmiotami ubiegającymi się o pozyskanie zamówienia publicznego.

samorządu terytorialnego wykazały 1,3 tys. jednostek budżetowych realizujących zadania z zakresu gospodarki komunalnej, zaś zakładów budżetowych – 782, a spółek kapitałowych ponad 2,4 tys. Zgodnie przepisami prawa, w 2010 roku gospodarstwa pomocnicze (w liczbie 31) musiały zostać zlikwidowane, podobnie jak zakłady budżetowe, które nie wykonywały zadań stricte związanych ze sferą użyteczności publicznej.

Tabela 1

Liczba jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego w latach 2001-2010

Lata	Jednostki budżetowe	Gospodarstwa pomocnicze	Zakłady budżetowe	Spółki kapitałowe	W tym:	
					Spółki z o.o.	Spółki akcyjne
2001	965*	45	6 948	2 414	2 056	358
2002	44 791	44	5 931	2 162	1 920	242
2003	1 007*	46	1 597*	1 756	1 588	168
2004	754*	46	1 124*	1 942	1 754	188
2005	902*	44	1 247*	1 980	1 789	191
2006	876*	39	1 116*	1 864	1 698	166
2007	53 098	37	4 997	1 998	1 836	162
2008	51 851	35	4 748	2 051	1 877	174
2009	51 400	31	4 600	2 113	1 933	180
373	1 305*	0	782*	2 431	2 058	

*Dane nie obejmują podmioty realizujące zadania z zakresu ochrony zdrowia, kultury, opieki społecznej, oświaty i wychowania.

Źródło: Dane GUS oraz Ministerstwa Skarbu Państwa.

Zmiana formy organizacyjnej np. z zakładu budżetowego na jednostkę wynika zazwyczaj ze specyfiki (charakteru) prowadzonej działalności (non-profit). Zakres działania oraz liczbę jednostek i zakładów budżetowych realizujących zadania z zakresu gospodarki komunalnej w latach 2005-2009 przedstawiają tabele 2 i 3. Jak widać, w 2009 roku liczba jednostek budżetowych wzrosła o ponad 60% w porównaniu do 2005. Ten relatywnie duży wzrost spowodowany był utworzeniem nowych jednostek budżetowych w celu powierzenia im między innymi zadań z zakresu: gospodarki mieszkaniowej, infrastruktury wodno-

-kanalizacyjnej, zbiorowego transportu miejskiego, utrzymania zieleni miejskiej oraz pomocy społecznej. Z kolei liczba zakładów budżetowych pomimo nieznacznego spadku w latach 2006-2008, wzrosła w 2009 roku o prawie 26% w stosunku do 2005 r. Znaczny wzrost tych podmiotów odnotowano przede wszystkim w zakresie działania gospodarki wodno-ściekowej, oczyszczania oraz pomocy społecznej.

Tabela 2

Liczba jednostek budżetowych realizujących zadania gospodarki komunalnej

Zakres działania	2005	2006	2007	2008	2009
Gospodarka mieszkaniowa	33	30	32	51	100
Wodociągi i kanalizacja	20	20	19	49	90
Dostawa energii ciepłej	0	0	0	0	2
Oczyszczanie	13	11	13	21	26
Komunikacja miejska	5	4	8	10	12
Zieleń miejska i drogownictwo	276	281	271	270	305
Usługi społeczne	299	305	316	355	479
Pozostałe usługi komunalne	256	225	244	247	431
Razem	902	876	903	1003	1445

Źródło: Ibid.

Przekształcenie zakładu budżetowego w spółkę kapitałową może być podyktowane między innymi lepszą organizacją świadczenia usług, wzrostem sprawności podmiotu, podjęciem działań na rzecz efektywności – powiązanie z budżetem (w przypadku zakładu) nie wyzwała pożądanych efektów pracy. Ponadto, niektóre gminy powierzając realizację zadań publicznych własnym spółkom komunalnym przerzucają w ten sposób część długu do tych podmiotów, unikając powiększenia długu oraz deficytu jednostki samorządowej.

Tabela 3

Liczba zakładów budżetowych realizujących zadania gospodarki komunalnej

Zakres działania	2005	2006	2007	2008	2009
Gospodarka mieszkaniowa	266	233	234	269	283
Wodociągi i kanalizacja	269	255	262	522	661
Dostawa energii ciepłej	20	17	21	22	22
Oczyszczanie	68	66	73	90	123
Komunikacja miejska	34	32	30	30	32
Zieleń miejska i drogownictwo	21	15	17	16	41
Usługi społeczne	63	75	82	83	146
Pozostałe usługi komunalne (w tym wielobranżowe)	506	423	438	163	263
Razem	1247	1116	1157	1195	1571

Źródło: Ibid.

Przekształcenie zakładu budżetowego w spółkę kapitałową stanowiącą własność gminy powoduje, że nie zmienia się właściciel, ale zmianom ulegają mechanizmy funkcjonowania takiego podmiotu. Relacje między spółką a jej właścicielem są relatywnie przejrzyste, natomiast w przypadku zakładu budżetowego – często w jego pracę ingerują różne osoby (np. komórka organizacyjna urzędu sprawująca nadzór merytoryczny, ściśle kierownictwo gminy – organy władzy, skarbnik gminy). Ponadto, bywa często tak, iż w odniesieniu do zakładu budżetowego brakuje zadeklarowanej polityki władz co do wielkości zakresu zadań do realizacji w danym roku budżetowym. Wtedy trudno jest efektywnie zarządzać takim podmiotem, gdyż kierownictwo zakładu nie jest w stanie racjonalnie gospodarować posiadanymi zasobami materialnymi oraz ludzkimi. W trakcie tzw. przestojów zarówno sprzęt, urządzenia, jak i zatrudniony personel nie są w pełni wykorzystywani²¹.

Powiązanie zakładu z budżetem powoduje, że tylko w określonych i uzasadnionych przypadkach wypracowana nadwyżka środków nie wraca do budżetu. Spółka natomiast jest zainteresowana redukcją kosztów, gdyż efekty oszczędno-

²¹ Dotyczy to podmiotu prowadzącego działalność w zakresie świadczenia usług remontowych, budowlanych, drogowych, porządkowych dróg, skwerów, terenów zieleni, elektrycznych.

ści pozostają w danym podmiocie²². Dodatkowo, spółka ma możliwość rozszerzenia zakresu działalności, nawet poza zadania użyteczności publicznej. Kolejnym argumentem przemawiającym za wyższością tej formy organizacyjnej jest większa swoboda w kształtowaniu systemu zatrudnienia i wynagrodzeń. Spółką można zarządzać w sposób bardziej elastyczny.

Odrębnym zagadnieniem jest kwestia wysokości osiąganego zysku przez spółkę komunalną. Trzeba przypomnieć, że każda spółka handlowa – także komunalna, ma w swoją istotę wpisane wypracowanie zysku. Teoretycznie powinien on być zgodny z oczekiwaniami właściciela, czyli mieszkańców gminy w przypadku spółek stanowiących własność w 100% jednostki samorządowej. Wobec tego kreowanie wysokiego zysku jest z punktu widzenia mieszkańca niekorzystne. Przychody tych podmiotów powinny tylko nieznacznie przewyższać koszty działalności²³. Najlepszym społecznie i pożądanym rozwiązaniem byłoby świadczenie usług przez spółki komunalne na wysokim poziomie jakości przy możliwie najniższych kosztach ich realizacji.

Spółki kapitałowe służą do prowadzenia działalności gospodarczej, a kryterium ich oceny powinien być osiągnięty wynik finansowy²⁴. Zdaniem W. Sońta, są one równoprawnymi w stosunku do prywatnych podmiotów uczestnikami życia gospodarczego, a ich struktura organizacyjna sprzyja bardziej efektywnemu i racjonalnemu wykorzystaniu majątku komunalnego²⁵. Analizując dane statystyczne zawarte w tabeli 1 widać wyraźnie, że liczba spółek z roku na rok wzrasta, zaś samorządowych zakładów budżetowych wykazuje tendencję malejącą. 2010 rok obfitował w powstanie największej liczby spółek. Można wnioskować, iż forma spółki kapitałowej, a ściślej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, jest szczególnie atrakcyjna i popularna dla działalności jednostek samorządu terytorialnego.

Podsumowanie

W zarządzaniu podmiotem gospodarczym problemem nie jest sama forma własności (prywatna czy publiczna), lecz warunki w jakich menedżerowie będą działać w dobrze pojętym interesie publicznym. Najbardziej powinna się liczyć

²² Może tylko część zysku odprowadzić do budżetu w formie dywidendy.

²³ Zwłaszcza, gdy dotyczy to zadań użyteczności publicznej, do których dostęp powinien być szeroki (np. zaopatrzenie w wodę oraz odprowadzanie i oczyszczanie ścieków).

²⁴ M. Sadowy: *Podstawy ekonomiki przedsiębiorstwa komunalnego*. Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Siedlce 2010, s. 75.

²⁵ W. Sońta: *Formy wykorzystania mienia komunalnego*. Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom 2010, s. 80.

odpowiedzialność tych menedżerów (kierowników, dyrektorów, prezesów) oraz ich rozliczalność. Praktyka dowodzi, że niektóre władze lokalne podejmując decyzje o przekształcaniu zakładu budżetowego w spółkę prawa handlowego, są przekonani²⁶, że jest to najkorzystniejsza forma zarządzania majątkiem gminnym. Niemniej trzeba pamiętać, że wybór najkorzystniejszej formy organizacyjnej musi być rozpatrywany z punktu widzenia konkretnej jednostki samorządowej, zależy on bowiem od lokalnych uwarunkowań oraz wewnętrznej polityki gospodarczej jednostki.

Podział zadań, kompetencji, mienia oraz finansów pomiędzy organy władzy publicznej uruchomił proces kształtowania ram prawnych i instytucjonalnych dla realizacji zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego. Na przekształcenia i liczne zmiany w podsektorze samorządowym mają wpływ uwarunkowania o różnorodnym charakterze, tj. prawnym, politycznym, ekonomicznym i społecznym. Zgodnie z regulacjami prawnymi, gminy mogą wykonywać zadania o charakterze użyteczności publicznej we własnym zakresie bądź mogą je powierzać podmiotom prywatnym. W pierwszym przypadku pełnią rolę regulatora i operatora, zaś w drugim przechodzą na pozycję regulatora i organizatora rynku określonych usług. W obu przypadkach na władzach gminy ciąży odpowiedzialność za świadczenie usług publicznych oraz ich jakość.

Jak już wcześniej wspomniano, wybór formy organizacji usług jest elementem polityki władzy lokalnej. Jednakże ważne jest prowadzenie odpowiedniego nadzoru i kontroli nad realizacją tych usług. Takie działania trzeba prowadzić powierzając określone usługi podmiotom prywatnym, a w razie wykonywania własnymi jednostkami – szczególnie w przypadku spółek z udziałem jednostek samorządowych²⁷ – fachowemu nadzorowi właścicielskiemu. Do głównych zadań tego nadzoru powinny należeć takie działania, które spowodują:

- racjonalne wykorzystanie wszystkich zasobów będących w posiadaniu spółki,
- wzrost efektywności i skuteczności zarządzania spółką,
- przejrzystość działania spółki.

Od stycznia 2010 roku, kiedy to zaczęły obowiązywać nowe przepisy ustawy o finansach publicznych, spółki kapitałowe stają się najczęściej stosowanymi formami organizacyjno-prawnymi świadczenia usług komunalnych (szczególnie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością).

Dopasowanie form organizacyjno-prawnych do charakteru sektora komunalnego wymaga istnienia różnych form, dających jednostkom samorządu tery-

²⁶ Znajduje to wyraz w uzasadnieniach do projektów uchwał przygotowanych na tę okoliczność.

²⁷ Do sprawowania nadzoru i kontroli nad działalnością jednostek i zakładów budżetowych obowiążą przepisy ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

torialnego pewien zakres swobody w wyborze rozwiązań właściwych i optymalnych w konkretnych warunkach lokalnych²⁸. Od czasu wejścia w życie przepisów nowej ustawy o finansach publicznych wybór ten został ograniczony do jednostki, zakładu bądź spółki. Forma zakładu budżetowego, mimo swojej ułomności, jest dla władz lokalnych wygodna w realizacji niektórych zadań publicznych. Po pierwsze, tworzenie zakładu i zarządzanie nim jest stosunkowo łatwe i uproszczone w świetle obowiązujących przepisów prawa. Po drugie, pozwala nie stosować systemu zamówień publicznych, co często przyczynia się do szybkiego podjęcia działań np. naprawy chodnika, jezdni, ścięcia drzewa, uporządkowania terenu, usunięcia szkody, awarii itp.²⁹.

Bibliografia

- Cabała P.: *Wprowadzenie do prakseologii. Przegląd zasad skutecznego działania*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 2007.
- Griffin R.W.: *Podstawy zarządzania organizacjami*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Grzymała Z.: *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce. Aspekty organizacyjno-prawne i ekonomiczne*. Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010.
- Jeżowski P., Grzymała Z.: *Przesłanki likwidacji komunalnych zakładów budżetowych*. W: *Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów*. Red. K. Kawerska. Zeszyty Naukowe SGH. Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2009, nr 92.
- Kulesza M., Węgrzyn L.: *Vademecum skutecznego działania w samorządzie*. Wydawnictwo Twigger, Warszawa 2006.
- Sadowy M.: *Podstawy ekonomiki przedsiębiorstwa komunalnego*. Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Siedlce 2010.
- Savas E.S.: *Prywatyzacja klucz do lepszego rządzenia*. PWE, Warszawa 1992.
- Sońta W.: *Formy wykorzystania mienia komunalnego*. Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom 2010.
- Wojciechowski E.: *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*. Wydawnictwo Difin, Warszawa 2003.
- Wojciechowski E.: *Zarządzanie w sektorze publicznym – od modelu tradycyjnego do governance*. W: *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i w praktyce*. Red. D. Strahl. Zeszyty Naukowe. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2007, nr 1161.

²⁸ P. Jeżowski, Z. Grzymała: *Przesłanki likwidacji komunalnych zakładów budżetowych*. W: *Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów*. Red. K. Kawerska. Zeszyty Naukowe SGH. Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2009, z. 92, s. 42.

²⁹ Wbrew panującej opinii, iż jest to omijanie prawa. Ustawa o gospodarce komunalnej, jak i ustawa o finansach publicznych daje prawne możliwości tworzenia takich podmiotów i polecania im określonych zadań do wykonania.

Zalewski A.: *Prywatyzacja jako instrument poprawy efektywności gospodarki gminy*. W: *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*. Red. D. Strahl. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2007.

MANAGEMENT IN ORGANIZATIONAL UNITS OF THE MUNICIPALITY

Summary

Effective management in organizational units of the municipality depends on many factors. These units perform mainly tasks of public utility. The main function of these services is ongoing and continuous fulfilling collective needs of the population through the provision of public services. Local authorities and the administration should take such actions and to organize these services so that they are provided at affordable prices.