



UNIwersYTET EKONOMICZNY
W POZNAŃU

WYDZIAŁ ZARZĄDZANIA
KATEDRA ZARZĄDZANIA I ANALIZY ZASOBÓW
PRZEDSIĘBIORSTWA

MARIAN ADAMEK

DETERMINANTY FUNKCJONOWANIA SEKTORÓW
INŻYNIERYJNYCH W GOSPODARCE KOMUNALNEJ
NA PRZYKŁADZIE MIASTA I GMINY PLESZEW

Praca doktorska

Promotor:
prof. dr hab. Henryk Sobolewski

Poznań 2013 rok

SPIS TREŚCI

WSTĘP	4
ROZDZIAŁ I. SEKTOR KOMUNALNY W UJĘCIU EKONOMICZNYM..	8
1. Geneza i istota gospodarki komunalnej	8
2. Uwarunkowania rozwoju gospodarki komunalnej.....	10
3. Pojęcie i rodzaje użyteczności publicznej w gospodarce komunalnej	16
4. Mienie komunalne	21
5. Rynki komunalne	29
6. Cechy dóbr komunalnych	34
7. Efektywność gospodarki komunalnej	40
ROZDZIAŁ II. FORMY ORGANIZACYJNE-PRAWNE REALIZACJI ZADAŃ Z ZAKRESU GOSPODARKI KOMUNALNEJ...	51
1. Geneza organizacyjno–prawna realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej w ujęciu historycznym.....	51
2. Współczesne uwarunkowania wyboru formy organizacyjno–prawnej realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej.....	55
3. Jednostki samorządu terytorialnego podmiotami sektora finansów publicznych	59
3.1. Spółki kapitałowe jednostek samorządu terytorialnego	65
3.2. Spółdzielnie socjalne	70
ROZDZIAŁ III. KRYTERIA I METODY OCENY PODMIOTÓW KOMUNALNYCH	75
1. Uwagi ogólne.....	75
2. Społeczne kryteria przedsięwzięć z zakresu gospodarki komunalnej.....	77
3. Ekonomiczne kryteria oceny działalności podmiotów komunalnych.....	82
4. Procedury oceny podmiotów gospodarki komunalnej.....	83
ROZDZIAŁ IV. PROBLEMY ŚWIADCZENIA USŁUG KOMUNALNYCH.....	96
1. Proces przekształceń sektora gospodarki komunalnej	96
2. Realizacja zadań z zakresu gospodarki komunalnej	102
3. Analiza działalności Przedsiębiorstwa Komunalnego	108
3.1. Zadania i zakres działalności Przedsiębiorstwa Komunalnego	108
4. Analiza sytuacji finansowej Przedsiębiorstwa Komunalnego.....	118

4.1.	Uwagi ogólne	118
4.2.	Analiza przychodów, kosztów, wyniku finansowego i rentowności przedsiębiorstwa	119
4.3.	Analiza rentowności przedsiębiorstwa komunalnego	132
4.4.	Analiza sytuacji majątkowej przedsiębiorstwa	134
4.4.1.	Analiza aktywów	134
4.4.2.	Analiza pasywów	143
4.4.3.	Wskaźniki pokrycia finansowego majątku i zadłużenia	150
4.5.	Analiza płynności finansowej i sprawności działania	152
	ROZDZIAŁ V. MONITORING JAKOŚCI USŁUG KOMUNALNYCH ...	159
1.	Istota i zakres usług publicznych jednostek samorządu terytorialnego ...	159
2.	Geneza i kierunki zmian pojęcia jakości	168
3.	Zarządzanie jakością w gminach	175
4.	Analiza usług Przedsiębiorstwa Komunalnego na podstawie opinii klientów	179
5.	Ocena jakości usług świadczonych przez zakłady Przedsiębiorstwa Komunalnego	187
6.	Konkurencyjność opłat za usługi komunalne Przedsiębiorstwa Komunalnego na tle opłat pobieranych w ościennych gminach	194
7.	Usługi komunalne w budżetach gospodarstw domowych	203
8.	Zmiany postaw mieszkańców gminy Pleszew w ocenie jakości życia w obszarze usług komunalnych w badaniach empirycznych.....	208
	ZAKOŃCZENIE	218
	BIBLIOGRAFIA	222
	AKTY PRAWNE	236
	SPIS SCHEMATÓW	240
	SPIS TABEL	241
	SPIS WYKRESÓW.....	245

WSTĘP

Konsekwencją restytucji samorządu gminnego w roku 1990 było wyposażenie nowych jednostek w atrybuty klasycznego samorządu znanego na Zachodzie Europy, a w Polsce w okresie międzywojennym (1919–1939) oraz bezpośrednio po II wojnie światowej (do 1950 roku). Przede wszystkim gminy wyposażono w mienie, które wcześniej stanowiło majątek państwowy, osobowość publiczno–prywatną, możliwość stanowienia prawa, czy samodzielność finansową wyrażoną w postaci własnego budżetu i kształtowania własnych dochodów. Jednak bez względu na obowiązujący model samorządu terytorialnego, zarówno w Polsce, jak i na Zachodzie Europy, granicę i zakres realizowanych zadań przez samorząd wyznacza zawsze państwo. Państwo nigdy również nie zrezygnowało z form nadzoru nad samorządem.

Z analizy wspólnotowego oraz krajowego ustawodawstwa, jak również z obserwacji autora, który od wielu lat aktywnie zaangażowany jest w działalność samorządową wynika, że od lokalnych władz oczekuje się kreatywności i innowacyjności szczególnie w obszarze organizacji usług komunalnych, które w wypadku gmin – obok zadań z zakresu oświaty i pomocy społecznej – stanowią najważniejsze ich zadania własne.

Zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej. Nie formułuje ona jednak definicji *sensu stricto* „gospodarki komunalnej”, ale poprzez pryzmat zadań o charakterze użyteczności publicznej, wskazuje co gospodarka komunalna obejmuje i co jest jej celem. Art. 1 ust. 2 ustawy wskazuje, że gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Z kolei ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym stanowi, że zadaniami użyteczności publicznej są zadania własne gminy, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

W niniejszej rozprawie szerokie zagadnienie gospodarki komunalnej ograniczono rzeczowo oraz przestrzennie. Pierwszy element związany jest z ograniczeniem badań do wybranych sektorów inżynierskich gospodarki komunalnej. Skoncentrowano się na dwóch podstawowych elementach infrastruktury komunalnej podziemnej, które należą do zadań własnych samorządu gminnego, a mianowicie

do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. Natomiast zakres przestrzenny badań obejmuje Miasto i Gminę Pleszew w latach 2000–2011.

Głównym celem dysertacji jest analiza ekonomicznych i społecznych uwarunkowań funkcjonowania sektorów inżynieryjnych gospodarki komunalnej w kontekście dwoistej roli jednostek samorządu terytorialnego – jako właściciela podmiotów świadczących usługi komunalne i jednocześnie – reprezentanta interesów społeczności lokalnej. Uwzględniono usytuowanie jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza gmin, i ich statutowych zadań, w kontekście świadczonych usług komunalnych na rzecz społeczności lokalnej w aspekcie oczekiwań społecznych i efektywności ekonomicznej tych przedsiębiorstw.

W dysertacji podjęto próbę wykazania, że badany samorząd wypracował efektywny model funkcjonowania sektora usług komunalnych, który dialektycznie godzi interesy i oczekiwania społeczne z zasadami efektywnego wykorzystania majątku gminy. W literaturze przedmiotu jak i w pragmatycznym funkcjonowaniu systemów zarządzania gospodarką komunalną w gminach, istnieje luka w zakresie sposobów i metod monitorowania i oceny jednostkowej i porównawczej skuteczności społecznej i ekonomicznej jednostek zajmujących się gospodarką komunalną. W tym obszarze upatruje się użyteczność naukową, a także aplikacyjną podjętej tematyki badawczej.

Na podstawie literatury oraz własnych doświadczeń sformułowano hipotezę główną rozprawy oraz cztery hipotezy szczegółowe. Główna hipoteza dysertacji brzmi następująco: „W warunkach konkurencyjności samorządy lokalne osiągają wyższą efektywność ekonomiczną i społeczną świadczenia usług sektorów inżynieryjnych gospodarki komunalnej”. Dodatkowo zostały sformułowane następujące hipotezy badawcze, które weryfikowano w toku analiz i badań empirycznych:

1. Dualizm władz samorządowych w roli przedsiębiorcy i reprezentanta interesów społeczności lokalnej w prawdzie pozostaje w formalnej sprzeczności z rynkową działalnością spółek komunalnych lecz może te sprzeczności łagodzić.
2. Stały monitoring stopnia zadowolenia mieszkańców z usług tych jest najważniejszą gwarancją podnoszenia jakości tych usług.
3. Organ wykonawczy samorządu Miasta i Gminy Pleszew wypracował efektywne metody oddziaływania na spółki komunalne, które dialektycznie godzą interesy i oczekiwania społeczne z zasadami efektywnego wykorzystania majątku z punktu widzenia praw ekonomicznych.

4. Prawa ekonomiczne nie są wartością autoteliczną, nie funkcjonują w pustej przestrzeni, przeważnie mają określone skutki społeczne, szczególnie w odniesieniu do usług sektorów inżynieryjnych gospodarki komunalnej.

Sformułowana teza oraz hipotezy implikowały postawienie następujących problemów i pytań badawczych:

1. Jakie znaczenie dla realizacji zadań gospodarki komunalnej gminy ma forma organizacyjno-prawna podmiotu?
2. Jaka forma organizacyjno-prawna byłaby optymalna dla prowadzenia działalności komunalnej w określonych warunkach?
3. Czy przepisy podatkowe umożliwiają pełne wykorzystanie formy spółki prawa handlowego w gospodarce komunalnej?
4. Jaki jest stopień akceptacji mieszkańców gminy Pleszew przyszłych inwestycji spółek gminnych?
5. Czy jakość usług Przedsiębiorstwa Komunalnego Spółka z o. o. w Pleszewie spełnia oczekiwania mieszkańców?
6. Czy na tle przeprowadzonych analiz, ocen indywidualnych i porównawczych podmiotów sektorów inżynieryjnych gospodarki komunalnej można wskazać optymalne rozwiązania organizacyjno–prawne i ekonomiczne zarządzania tą gospodarką?
7. Jak tworzyć lub uczestniczyć w tworzeniu takich systemów i struktur organizacyjno–prawnych podmiotów je wykonujących, które będą realizowały zamierzone cele społeczne i ekonomiczne społeczności lokalnych, władz lokalnych i jednostek komunalnych?
8. W jakim stopniu zastosowane metody pomiaru pozwolą samorządom lokalnym, oceniać skuteczność i efektywność różnych rozwiązań organizacyjnych i prawnych?

Tematyka dysertacji wymagała interdyscyplinarnej analizy popartej stosowną metodyką oraz kryteriami opisu i oceną właściwą dla nauk ekonomicznych. Z uwagi na to, że zjawiska zachodzące w obszarze badawczym są bardzo złożone oraz w celu uzyskania jak najbardziej wiarygodnych wyników, niezbędne było przeprowadzenie wieloetapowego badania i równoległe użycie różnorodnych metod badawczych tzn. triangulacji metodologicznej – polegającej na wzajemnym uzupełnianiu i weryfikacji danych, pochodzących z różnych źródeł pozyskiwanych różnymi metodami. Podstawowa metoda wykorzystana w dysertacji to metoda opisowa,

wspomagana głównie metodami statystycznymi, w tym analizą danych zastanych (wtórnych) zgromadzonych przez inne podmioty i instytucje. W badaniach ilościowych zastosowano kwestionariusz wywiadu (metodę wywiadu), który był przeprowadzony w miejscu zamieszkania respondentów. Do obliczenia wyników badań zastosowano ilościowe narzędzia wskaźnikowe zorientowane na weryfikację stawianych hipotez badawczych.

Dysertacja składa się z pięciu rozdziałów merytorycznych. Zakres dysertacji obejmuje trzy obszary badawcze. Pierwszy obszar obejmujący rozdział 1 koncentruje się na rozważaniach teoretycznych dotyczących koncepcji gospodarki komunalnej, zadań gmin w sferze usług komunalnych i ich form organizacyjno–prawnych.

W drugim obszarze badawczym (rozdział 2) przeanalizowano dotychczasową praktykę przekształceń i prywatyzacji mienia komunalnego w ostatniej dekadzie z perspektywy doświadczeń ogólnopolskich oraz funkcjonowania usług komunalnych na przykładzie Miasta i Gminy Pleszew. Dokonano tego w kontekście relacji nadzoru właścicielskiego organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do jednoosobowej spółki Gminy – Przedsiębiorstwa Komunalnego Sp. z o. o.

Z kolei trzeci obszar badawczy obejmujący rozdziały od 3 do 5 dotyczy wyników badań empirycznych jednostek samorządu terytorialnego i Przedsiębiorstwa Komunalnego.

W pierwszym badaniu ilościowym analizowano dynamikę zmian postaw mieszkańców gminy Pleszew w zakresie oceny jakości usług komunalnych w latach 2007–2011.

Drugie badanie dotyczyło gospodarstw domowych korzystających z usług Przedsiębiorstwa Komunalnego Sp. z o.o. w Pleszewie. W wyniku tych badań wykazano w jakim stopniu usługi komunalne obciążają budżety gospodarstw domowych i wpływają na standard życia mieszkańców gminy Pleszew.

Przypisy w niniejszej rozprawie zgodne z Zarządzeniem nr 39/2011 Rektora Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu z dnia 25 lipca 2011 roku w sprawie wprowadzenia zasad tworzenia przypisów bibliograficznych i bibliografii załącznikowej.

Rozdział I

SEKTOR KOMUNALNY W UJĘCIU EKONOMICZNYM

1. Geneza i istota gospodarki komunalnej

W ujęciu historycznym powstanie gospodarki komunalnej wiązało się z potrzebą zaspokajania podstawowych potrzeb człowieka wśród których są mieszkania, ogrzewanie i oświetlenie, transport oraz potrzeby sanitarno–higieniczne. Na wczesnych szczeblach rozwoju społeczeństwa potrzeby te zaspokajane były w obrębie gospodarstw domowych. Stopniowy społeczny podział pracy stworzył warunki do rozwoju różnych form osadnictwa i zaspokojenia części tych potrzeb w drodze wymiany [Dziembowski 1991, s. 5]. Decydujące znaczenie w tym procesie miało powstanie miast. Rozrost powstałych osadniczych jednostek i zespołów miejskich w konsekwencji wiążący się ze wzrostem liczby ludności spowodował konieczność zaspokajania tych potrzeb w skali społecznej. Tak więc można przyjąć, że gospodarka komunalna pojawiła się łącznie z powstaniem miast oraz pierwszych struktur państwowych [Grzymała 2010, s. 19].

Potrzeby komunalne w pierwszej kolejności dotyczyły zakresu higieniczno–sanitarnego. W procesie organizacji miast rozpoczęto budowę wspólnych źródeł ulicznych, a także studni. Wodę sprowadzano nawet z terenów położonych daleko za miastem budując w tym celu akwedukty lub specjalnie do tego dostosowane zbiorniki gromadzące opady deszczu. Równocześnie pojawiła się wtedy potrzeba odprowadzania zużytej wody. Przemawiały za tym także względy sanitarne. Prześladowujące społeczności ludzkie epidemie chorób zakaźnych występowały najczęściej w jednostkach osadniczych nie posiadających systemów higieniczno–sanitarnych. Organizowaniem tych działań zajmowały się gminy miejskie później zwane również komunami [Grzymała 2010, s. 19].

W miarę dalszej koncentracji życia społecznego na terenie miasta pojawiła się konieczność wspólnego zaspokajania nowych potrzeb, dotąd realizowanych w obrębie własnego gospodarstwa domowego. Proces ten nazwany został przez teoretyków samorządu terytorialnego „komunalizmem życia” [por. Rzeczkowski 1938].

Kolejny etap w procesie komunalizacji życia nastąpił w wyniku rewolucji przemysłowej w XIX wieku. Pojawiły się wtedy warunki techniczno–ekonomiczne do zaspokojenia w skali społecznej nie tylko potrzeb higieniczno–sanitarnych, ale także potrzeb dotyczących ogrzewania i oświetlenia, jak również transportu

wewnątrzsiedlowego, których powszechność wzrastała w miarę rozrostu miasta. Za wspólnotowym zaspokajaniem tego typu potrzeb przemawiały względy techniczne, popyt społeczny oraz uwarunkowania ekonomiczne w tym wysoka kapitałochłonność takich inwestycji. Istotną cechą potrzeb komunalnych było nasilenie występowania tych potrzeb w zależności od wielkości i charakteru jednostki osadniczej [Grzymała 2010, s. 20].

Potrzeby komunalne w tradycyjnym ujęciu dzielą się na potrzeby związane z kształtowaniem i ochroną środowiska człowieka w miejscu jego zamieszkania i pracy, zaopatrzeniem w energię oraz z różnymi formami komunikacji. W przedmiotowym ujęciu potrzeby komunalne można podzielić na:

- 1) zaopatrzenie w wodę, odprowadzanie ścieków bytowych i ich oczyszczanie, a także regulację stosunków wodnych;
- 2) usuwanie odpadków stałych i ciekłych oraz utrzymanie czystości ulic i placów;
- 3) kształtowanie i utrzymanie (pielęgnację) zieleni;
- 4) zaopatrzenie w energię elektryczną, gazową i ciepłą;
- 5) przewozy pasażerskie, utrzymanie stanu technicznego placów i ulic i ich oświetlenie oraz przenoszenie informacji (np. telefon, sieć komputerowa);
- 6) inne (np. utrzymanie cmentarzy) [Jeżowski 1994, s. 29].

Samo pojęcie „gospodarka” nie jest jednoznaczne. Jak stwierdza M. Pyziak–Szafnicka i P. Płaszczyk obejmuje ona „(...) wszelkie formy korzystania z majątku jednostek samorządu terytorialnego (mienia komunalnego), zarówno bezpośrednią wytwórczość, produkcję, świadczenie usług i organizowanie tych procesów” [Pyziak–Szafnicka, Płaszczyk 1997, s. 15]. Sam przymiotnik „komunalny” jak stwierdza Z. Leoński oznacza natomiast „samorządowy” [Leoński 1999, s. 284]. Jak widać definicja gospodarki komunalnej ma więc przede wszystkim charakter ekonomiczny i ten charakter wpływa na odpowiednie definiowanie jej w aktach normatywnych. Potwierdza to C. Kosikowski wskazując dodatkowo, iż w ekonomicznym ujęciu gospodarka komunalna kojarzy się z fragmentem gospodarki lokalnej [Kosikowski 1997, s. 94–95], zaś C. Banasiński, M. Kulesza, D. Szafranski stwierdzają, że w tym ujęciu chodzi bowiem o rynek (wszystkie rynki) usług użyteczności publicznej o charakterze lokalnym, niezależnie, czy gmina jest na nich w ogóle obecna [...] oraz [...] zakres gospodarki komunalnej wyznaczają zadania publiczne (zadania własne)

wymienione przykładowo w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Istotą gospodarki komunalnej jest zaś realizacja celów o charakterze użyteczności publicznej [Banasiński, Kulesza, Szafranski 1999, s. 11 i 16].

Z kolei Z. Dziembowski podkreśla rolę miast w kształtowaniu i określeniu szczególnie podmiotowego pojęcia gospodarki komunalnej wskazując, że miasta zajmowały się również budową i utrzymaniem w należywym stanie ze środków swych budżetów urzędów ogólnomiejskich, w szczególności ulic, placów, mostów i wiaduktów, melioracji miejskich oraz zieleni miejskiej, stanowiących razem tzw. urządzenia użyteczności publicznej. Zakłady i ogólnie dostępne urządzenia użyteczności publicznej tworzyły podstawowy człon gospodarki komunalnej w podmiotowym ujęciu tego terminu, czyli gospodarki prowadzonej w imieniu gminy miejskiej przez jej władze [Dziembowski 1991, s. 6].

Inni autorzy zauważają, iż pojęcie gospodarki komunalnej ulega stopniowej ewolucji stwierdzając jak S. Redeł, że „(...) przed reaktywowaniem samorządu terytorialnego pojęcie to było rozumiane wąsko i odnoszono je do zaspokojenia elementarnych potrzeb: powszechnych codziennych, materialno-bytowych ludności wynikających z jej zamieszkania w mieście. Natomiast po wprowadzeniu samorządu terytorialnego termin ten rozumiany był szerzej i odnosił się również do gospodarowania na terenach wiejskich [...] odnoszono go do wszelkich form aktywności gospodarczej gminy, bądź pod tym pojęciem rozumiano utrzymywanie urzędów i instytucji zaspokajających potrzeby wynikające z faktu zamieszkiwania ludzi na danym terytorium” [Byjoch, Redeł 2000, s. 25–26].

Przytoczone definicje wyraźnie ukazują rolę samorządu terytorialnego w kształtowaniu gospodarki komunalnej oraz jego historyczną rolę w organizowaniu działalności komunalnej. Nie stworzono jednak w zasadzie jednej uniwersalnej definicji gospodarki komunalnej. Poszczególni twórcy uwypuklają różne jej aspekty, od ekonomicznego, poprzez prawny do bardziej społecznego, czy wspólnotowego. Wszystkie te aspekty jednak wzajemnie się przenikają wskazując na cechy użyteczności publicznej gospodarki komunalnej [Grzymała 2010, s. 23].

2. Uwarunkowania rozwoju gospodarki komunalnej

Cechą rozwoju gospodarki komunalnej to przede wszystkim jak najlepsze zaspokojenie potrzeb komunalnych. W wyniku transformacji systemowej, a co za tym

idzie decentralizacji zarządzania państwem upodmiotowione regiony, stały się czymś więcej niż prostymi zbiorami działających w nich jednostek gospodarczych.

Rozwój w ujęciu regionalnym, a w tym gospodarki komunalnej stanowi przedmiot rozważań teorii rozwoju w ujęciu przestrzennym. Na przykład w teorii lokalizacji, a w zasadzie w jej odmianie jaką jest teoria bazy ekonomicznej Wenera Sombarta (1863–1941) podkreślane jest znaczenie potencjału infrastrukturalnego, sprzyjającego tworzeniu bazy ekonomicznej regionu, na którą składają się firmy i branże eksportowe determinujące rozwój gospodarczy [por. Romański 2007, Kuciński 1992, Parysek 2001].

W teoriach podkreślających rolę miejsca w kreowaniu wzrostu gospodarczego, czyli teorii miejsc centralnych, czy teorii centrów wzrostu Alberta O. Hirschmana z 1958 lub teorii biegunów wzrostu François Perroux (1955 r.), również uwidacznia się rolę infrastruktury technicznej, czyli ogólnie gospodarki komunalnej. Podkreśla to Z. Strzelecki „(...) w drugim etapie rozwoju ustalenia teorii (biegunów wzrostu) odniesiono do najbardziej rozwiniętych regionów. To w takich obszarach (tzw. obszarach metropolitarnych) lokują swoją działalność zaawansowane technologicznie gałęzie przemysłu, silnie konkurencyjnie na arenie międzynarodowej. Miejsca te (ośrodki) stają się więc biegunami rozwoju” [Strzelecki 2008, s. 83]. Ze wszystkich powyższych teorii wynika wniosek, że obszary centralne w rezultacie rozwijają silniejszy potencjał infrastrukturalny.

W teorii kumulatywnej przyczynowości Gunnara Myrdala (1957 r.), zwrócono uwagę na konsekwencje przestrzenne rozwoju centrów wzrostu, które wzmacniają zróżnicowanie regionalne (polaryzację) w wyniku coraz szybszego wzrostu biegunów kosztem biedniejszych obszarów. Tego błędnego koła nie jest w stanie przerwać samoregulacja rynkowa. Siły rynkowe prowadzą do skupiania się w pewnych obszarach tych działalności, które przynoszą wzrastające przychody wraz ze wzrostem skali. Tak więc wzrost regionalny jest procesem powodującym nierównowagę między regionami [Domański 2007, s. 185–186]. Bez jasno określonej polityki rozwoju regionalnego i lokalnego nie nastąpi zasadnicza poprawa. Najprostszym jak się wydaje rozwiązaniem byłyby inwestycje infrastrukturalne ale takie, które jednocześnie w krótszym okresie doprowadziłyby do wzrostu. Musiałyby więc być elementem szerszej polityki rozwoju regionalnego i lokalnego. W teorii kumulatywnej przyczynowości elementami takiej polityki, które mogłyby stymulować rozwój są między innymi: 1) podnoszenie produktywności w regionach zapóźnionych

(inwestycje publiczne w edukację i infrastrukturę); 2) „rozruch” korzyści ze skali gospodarki (zachęty do zwiększania zatrudnienia i inwestycji dla przedsiębiorców oraz inicjowanie strategicznych inwestycji publicznych); 3) promowanie działań lokalnych (rozwój MŚP) [Domański 2007, s. 93].

Podobnie w teorii centrum i peryferii Johna Friedmana (1973 r.) elementami takiej polityki byłoby stymulowanie rozwoju opartego na rdzeniach wzrostu, wspieranie budowy infrastruktury światowych metropolii, a w celu poprawy położenia obszarów peryferyjnych – stymulowanie rozwoju centrów wśród peryferii [por. Strzelecki 2008, s. 84].

Z kolei w koncepcji klastrów M.E. Portera (1990 r.) podkreśla się rolę inwestycji infrastrukturalnych. Wzrost tych inwestycji dokonywany dzięki czynnikowi publicznemu jakim są władze regionalne i lokalne sprzyja przekształceniu klastra w regionalny system innowacji, co stanowi istotny czynnik podażowy w rozwoju regionu [por. Porter 2000].

Można więc przyjąć, że głównymi determinantami rozwoju gospodarki komunalnej są:

- 1) wielkość jednostki osadniczej, w tym gęstość zaludnienia;
- 2) charakter i funkcje danej jednostki osadniczej;
- 3) plany rozwojowe jednostki osadniczej;
- 4) plany rozwoju przedsiębiorstw komunalnych;
- 5) potencjał infrastrukturalny.

Wielkość jednostki osadniczej, a w zasadzie koncentracja ludności na jej terenie determinuje w sposób bezpośredni popyt na usługi komunalne. Zwiększenie liczby ludności wywołuje potrzebę rozwoju infrastruktury wodno–kanalizacyjnej, ciepłowniczej, komunikacji miejskiej, gazowniczej, itd. Jednocześnie pojawiają się tzw. korzyści urbanizacji, których skala rośnie wraz z rozwojem jednostki osadniczej. Jak pisze J. P. Blair, korzyści urbanizacji to przede wszystkim, korzyści skali produkcji dóbr i usług infrastruktury technicznej i społecznej, bardziej pogłębiony podział pracy i bardziej zróżnicowane pod względem kwalifikacji zasoby pracy, korzyści skali lokalnego rynku oraz złagodzenie wahań lokalnej koniunktury gospodarczej [Blair 1991, s. 113]. Mamy tu więc do czynienia głównie z rozwojem dzięki tzw. czynnikom endogenicznym. Czynniki te nabierają charakter sprzężeń zwrotnych. Polega to na obopólnym oddziaływaniu infrastruktury na przyciąganie inwestorów oraz inwestorów na planowanie budowy nowej infrastruktury.

Charakter i funkcje danej jednostki samorządu terytorialnego również mają niebagatelne znaczenie na jej rozwój i rozwój usług komunalnych. Bardzo wyraźnie proces ten uwidocznił się w miastach przemysłowych, które najszybciej „dozbrają się” w potencjał infrastrukturalny. W jakimś aspekcie dotyczy to również badanego miasta Pleszewa. Podobne zjawisko wpływu charakteru gminy i jej funkcji na rozwój usług komunalnych można zaobserwować w gminach turystycznych czy gminach pełniących ważne funkcje administracyjne. Funkcja administracyjna sama w sobie wymusza rozbudowę infrastruktury komunalnej. Publiczne źródła finansowania rozwoju takich reprezentacyjnych z lokalnego i regionalnego punktu widzenia miejsc bez wątpienia sprzyjają rozwojowi miast powiatowych czy wojewódzkich.

Ułatwieniem w rozwoju zarówno samej jednostki osadniczej, jak i usług komunalnych jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Poszczególne inwestorzy szybciej dzięki takim planom mogą dokonać swoich inwestycji, którym z reguły towarzyszy zapisany w wieloletnich planach inwestycyjnych i finansowych przyrost infrastruktury technicznej. Innym wspierającym rozwój czynnikiem planistycznym jest między innymi strategia rozwoju, lokalny plan rozwoju czy plan rewitalizacji. Dzięki tworzeniu tych dokumentów planistycznych włącza się do procesu szeroko rozumianego rozwoju mieszkańców gminy, sprzyjając tym samym umocnieniu lub w ogóle tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego, co jest również celem piszącego niniejszą dysertację w odniesieniu do społeczeństwa Pleszewa. Często strategie rozwojowe podporządkowane są możliwościom uzyskania dotacji ze środków pomocowych Unii Europejskiej. Środki te służą wzmacnianiu spójności między poszczególnymi krajami UE. Po akcesji Polski do Unii Europejskiej wiele z tych środków przeznaczonych było właśnie na wypełnienie luki infrastrukturalnej w Polsce. W tym celu wykorzystywano w okresie 2007–2013 środki z takich funduszy jak: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz Sektorowe Programy Operacyjne. W naszej praktyce gospodarczej narodowe strategie rozwoju, czy narodowe strategiczne ramy odniesienia były dostosowane do przewidywanych dotacji z UE w ramach wymienionych funduszy. Nie tylko zatem lokalne plany strategiczne dostosowywane były do możliwości pozyskania określonych środków, ale również plany tworzone na szczeblu powiatów, a zwłaszcza województw.

Uzupełnieniem planów tworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego są plany rozwoju podmiotów komunalnych, które powinny być skorelowane z planami

rozwoju jednostki osadniczej. Jednakże coraz powszechniejsza prywatyzacja podmiotów komunalnych może stać się przyczyną rozminięcia się tych dążeń. Sprywatyzowane przedsiębiorstwo ma swoją własną strategię rozwoju, nastawioną z reguły na osiągnięcie zysku. Jeżeli jest ono kontrolowane przez jednostkę samorządu terytorialnego, która na przykład posiada większościowy udział w takim przedsiębiorstwie, to istnieje większe prawdopodobieństwo, że cele rozwojowe gminy będą zbieżne z celami rozwojowymi takiego przedsiębiorstwa. Może jednak wystąpić sytuacja inna, jak na przykład w 2012 roku w Złotym Stoku, gdzie prywatne przedsiębiorstwo ciepłownicze nie realizowało celów społecznych, tzn. nie dostarczyło usługi ciepłowniczej na przełomie listopada i grudnia, gdyż jak wyliczono, nie osiągnięto by ustalonego wyniku finansowego. Burmistrz tej miejscowości musiał ze środków gminy finansować dostawę ciepła poza przedsiębiorstwem ciepłowniczym. W takiej sytuacji prywatny właściciel może nie być zainteresowany rozbudową infrastruktury, jeżeli nie przyniesie to wymiernych finansowych korzyści w krótkim okresie.

Bardzo ważny element rozwoju lokalnego i gospodarki komunalnej odgrywa potencjał infrastrukturalny. Właśnie ten potencjał przyciąga nowych inwestorów (gospodarczych, mieszkańców) i najwyraźniej oddziałuje na zasadzie wspomnianego sprzężenia zwrotnego (*feed back*). Korzyści potencjału zwykle pojawiają się w okresie długim, nawet po dekadzie. Do tego czasu obciążają lokalny budżet kosztami jego utrzymania. Dlatego rozwój potencjału infrastrukturalnego bywa różnie oceniany przez wyborców. Z jednej strony podnosi niewątpliwie poziom usług komunalnych, z drugiej podnosi koszty, a w wielu przypadkach obciąża gminy spłatą zadłużenia zaciągniętego na rozbudowę danej infrastruktury. Pomocne w takim przypadku byłoby wykorzystanie narzędzi marketingu terytorialnego promujące daną gminę i w ten sposób przyciągając inwestycje wykorzystujące istniejący potencjał infrastrukturalny. W każdym razie na pewno spośród podobnych gmin potencjalni inwestorzy wybiorą tę, która ma przewagę w dostępie do infrastruktury i usług komunalnych.

Rozbudowa infrastruktury w wymiarze lokalnym i makroekonomicznym jest uznaną metodą pobudzania popytu globalnego, szczególnie przydatną w okresie spowolnienia gospodarczego. Podczas kryzysu lat 30. XX wieku metodę tę z powodzeniem wykorzystywano w Europie i Stanach Zjednoczonych. Niezbędne jest jednakże posiadanie środków na rozbudowę tego potencjału. Problem zatem tkwi w źródłach finansowania. Obecnie wykorzystać można do tego celu środki pomocowe

lub inne instrumenty finansowe, jak kredyty bankowe, obligacje komunalne czy obligacje przychodowe.

Powyżej przytoczone determinanty rozwoju gospodarki komunalnej można zakwalifikować przede wszystkim do tzw. czynników endogenicznych (wewnętrznych), czyli takich, które kształtują strukturę ekonomiczną, zagospodarowanie ogólne, a nawet zaplecze badawcze z ośrodkami akademickimi w danym regionie. Do tych czynników można zaliczyć także otoczenie okołobiznesowe, stan środowiska przyrodniczego, wolną przestrzeń pod zabudowę, dochody regionu, zdolność przyciągania inwestycji prywatnych oraz pozyskiwania subwencji i dotacji, itp. [zob. Leśniewski 2010, s. 92]. Te wszystkie czynniki korelują z jeszcze jednym jakim jest jakość zarządzania gminą.

Do czynników zewnętrznych (egzogenicznych) zaliczamy samo ułożenie gminy w danym otoczeniu, czy proces globalizacji, który może mieć swój wyraz w poszukiwaniu najlepszych miejsc pod inwestycje. Niewątpliwym czynnikiem egzogenicznym będzie również wpływ historycznych rozwiązań systemowych, położenie geograficzne (bardzo istotne w odniesieniu do Pleszewa), skomunikowanie z pozostałą częścią regionu, uwarunkowania polityczne. Czynnikiem egzogenicznym będzie również model podatków lokalnych ustalony przez centralne publiczne instytucje finansowe oraz generalnie przyjęta polityka gospodarcza w wymiarze makroekonomicznym. Czynnikiem zewnętrznym, niezależnym bezpośrednio od gminy będzie także ogólna koniunktura gospodarcza, na przykład obecne spowolnienie gospodarcze.

Czynniki egzogeniczne również determinują kierunek rozwoju. Na przykład miasta przemysłowe będą budowały potencjał infrastrukturalny sprzyjający rozwojowi przemysłu i tworzeniu na przykład klastrów przemysłowych, z kolei gminy turystyczne będą sprzyjać uzbrojeniu swoich terenów w infrastrukturę dogodną dla rozwoju turystyki. Jeszcze inaczej będą się rozwijać gminy rolnicze.

Podsumowując, wiele czynników rozwoju regionalnego i lokalnego, staje się podstawą do tworzenia strategii ekonomicznej aktywizacji, restrukturyzacji, strategii metropolii - równowagi, strategii konkurencyjności [por. Winiarski, s. 11], co zawsze w większym lub mniejszym stopniu przyczynia się do rozwoju gospodarki komunalnej. W ten sposób inwestycje komunalne stają się środkiem walki ze spowolnieniem, a nawet z kryzysem gospodarczym przygotowując w ten sposób grunt do pobudzenia gospodarczego.

3. Pojęcie i rodzaje użyteczności publicznej w gospodarce komunalnej

Na gruncie prawa polskiego pojęcie użyteczności publicznej nie jest jednak precyzyjnie zdefiniowane. Jak zauważa M. Bałdyga „(...) formułując definicję działalności o charakterze użyteczności publicznej, możemy wskazać – kierując się wykładnią językową, iż działalność ta ma przynosić pożytek ogółowi i nie ma być nastawiona na maksymalizację zysku” [Bałdyga 2008, s. 27].

Działalność komunalna przybrała formę zakładów i przedsiębiorstw użyteczności publicznej. W praktyce często pod pojęciem przedsiębiorstwa użyteczności publicznej rozumie się przedsiębiorstwo komunalne, które realizuje działalność komunalną [Grzymała 2010, s. 24]. Z kolei cechą wyróżniającą przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, jak stwierdził S. Włoszczowski, jest monopolistyczne stanowisko na rynku i produkcja przeznaczona na zaspokojenie potrzeb elementarnych i powszechnie odczuwalnych [Włoszczowski 1938]. Z ekonomicznego punktu widzenia są to więc w zasadzie synonimy. Do zakładów lub przedsiębiorstw użyteczności publicznej zaliczano: wodociągi i kanalizację, gazownie, elektrownie, ciepłownie zbiorowe, komunikację miejską oraz oczyszczanie miast [Dziembowski 1991, s. 6].

Użyteczność publiczna w ustawie o gospodarce komunalnej definiowana jest w sposób pośredni. Art. 1, ust. 2 stwierdza, iż „(...) gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nie przerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych” [Ustawa z 20 grudnia 1996]. Utożsamia się więc użyteczność publiczną z zadaniami własnymi samorządu terytorialnego. W tym samym duchu w ustawie o samorządzie gminnym w art. 9, ust. 4 stwierdza się, że „(...) zadaniami użyteczności publicznej w rozumieniu ustawy są zadania własne gminy wymienione w art. 7, ust. 1, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych” [Ustawa z 8 marca 1990].

Podobnie definiuje użyteczność publiczną C. Rudzka-Lorentz, ujmując to tak, że działalność o charakterze użyteczności publicznej musi realizować możliwie jak najpełniej zadania własne gminy [Rudzka-Lorentz 1992, s. 7]. Również orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z 11 sierpnia 1994 r., stwierdza *expressis verbis*, że zadania wskazane w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie

gminnym, są w całości zadaniami o charakterze użyteczności publicznej [Wyrok NSA z 11.08.1994, II. S. A. 739/94].

Odmiennego zdania jest C. Kosikowski, który twierdzi, że nie można tu stawiać znaku równości. Nie wszystkie bowiem zadania własne gminy odpowiadają cechom działalności użyteczności publicznej [Kosikowski 1992, s. 15]. Z poglądem C. Kosikowskiego zgadza się S. Dudzik stwierdzając, że utożsamianie zadań o charakterze użyteczności publicznej z zadaniami własnymi samorządu terytorialnego nie ma dostatecznego oparcia w przedmiotowym ustawodawstwie. Stwierdza również, że nie wszystkie zadania własne gminy to zadania o charakterze użyteczności publicznej. Obok tradycyjnie zaliczanych do tego pojęcia dziedzin, jak: wodociągi i zaopatrzenie w wodę, kanalizacja, i oczyszczanie ścieków, zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepłą, lokalny transport zbiorowy, są też takie zadania, których nie należy zaliczać do tego pojęcia, na przykład: ład przestrzenny i gospodarka terenami, pomoc społeczna, oświata, kultura, porządek publiczny, zapewnienie kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej [Dudzik 1998, s. 269–271, Grzymała 2010, s. 25].

Jeszcze inaczej definiuje użyteczność publiczną K. Kozłowski wskazując, iż za zadania o charakterze użyteczności publicznej mogą być uznane wyłącznie zadania, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych – inne zadania własne jednostek samorządu terytorialnego, co prawda należą do zakresu gospodarki komunalnej, ale nie noszą cech użyteczności publicznej [Kozłowski 1999, s. 242]. Definicja ta wydaje się jednak być dosyć ogólnikowa zwłaszcza w kontekście różnorodnych definicji, czym jest gospodarka komunalna [Grzymała 2010, s. 25].

Inną propozycję określającą użyteczność publiczną podaje S. Piątek koncentrując się raczej na wskazaniu obszarów zastosowania pojęcia „użyteczności publicznej”. Pierwszy wiąże się z pojęciem „celu publicznego” (np. w postępowaniu wywłaszczeniowym); drugi to obszar usług z zastosowaniem infrastruktury technicznej oraz trzeci to obszar kwalifikowanej działalności gospodarczej polegającej na wytwarzaniu dóbr udostępnianych innym podmiotom w drodze wymiany, z tym jednak zastrzeżeniem, że bieżące i nieprzerwane prowadzenie tej działalności, a także przestrzenny układ, rodzaj i struktura wytwarzanych dóbr są nierozdzielnie związane z „interese publicznym” [Piątek 1983, s. 57–60].

Inni autorzy, jak A. Agopszowicz uważają, że pojęcie „użyteczności publicznej” przeniknęło do ustawodawstwa samorządowego z ustawy o przedsiębiorstwach państwowych [Ustawa z 25 września 1981], gdzie istnieje pojęcie „przedsiębiorstw użyteczności publicznej”, które to przedsiębiorstwa mają przede wszystkim na celu bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb ludności [Agopszowicz 1993, s. 12].

Z kolei M. Pyziak–Szafnicka i P. Płaszczyk twierdzą, że można dokonać charakterystyki zadań samorządu terytorialnego w sferze użyteczności publicznej w oparciu o dwa kryteria – cechy techniczne przedsiębiorstw o charakterze użyteczności publicznej oraz według kryterium ekonomiczno–społecznego. Kryterium pierwsze wyróżnia się usługowym charakterem, jednoczesnością produkcji, dostawy i konsumpcji świadczonych usług, brakiem możliwości magazynowania świadczonych usług, znacznym zróżnicowaniem zapotrzebowania na świadczone usługi w poszczególnych okresach roku, koniecznością ciągłego dostarczania świadczeń, wysoką kapitałochłonnością, niepodzielnością techniczną, stosunkowo wolnym tempem rozwoju technicznego w tych przedsiębiorstwach, stałym powiązaniem odbiorcy z dostawcą, brakiem możliwości wyboru dostawcy oraz świadczeń o charakterze substytutowym oraz monopolem naturalnym. Z kolei według drugiego kryterium działalność w sferze użyteczności publicznej charakteryzuje się tym, że realizuje ona potrzeby o charakterze zbiorowym, oparta jest na bazie majątku publicznego, nie jest ekwiwalentna, nie jest nastawiona na osiągnięcie zysku oraz wymaga dofinansowania ze środków publicznych [Pyziak–Szafnicka 1997, Grzymała 2010, s. 26].

Przy tak wielu aspektach rozbieżnych interpretacji pojęcia „użyteczność publiczna”, nie można nie przytoczyć jeszcze opinii Trybunału Konstytucyjnego, który w uchwale z 12 marca 1997 roku, stwierdził, iż zadania o charakterze użyteczności publicznej należy rozumieć jak najszerszej (co oznacza, że mamy użyteczność publiczną *sensu stricto* i *sensu largo* – przyp. autora) i winny być one utożsamiane z zadaniami publicznymi, których realizacja ciąży na administracji rządowej i samorządowej. Do zadań tych należy zaspokajanie potrzeb zbiorowych społeczeństwa, w tym m.in.: zaopatrzenie ludności w wodę, energię elektryczną, gazową i ciepłą, utrzymanie dróg i komunikacji, rozwój nauki, zapewnienie oświaty, opieki zdrowotnej i pomocy społecznej, realizacja różnego rodzaju potrzeb kulturalnych, itp. [Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 1997, s. 100].

Natomiast w prawie wspólnotowym nie występuje jednolita definicja „usługi użyteczności publicznej”. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE) [Traktat

UE z 2006] posługuje się pojęciem „usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym”, inaczej niż w Polsce, gdzie mniej uwypukla się aspekt gospodarczy w definicjach użyteczności publicznej, bardziej wskazując się na interes społeczeństwa. Art. 16 TWE podkreśla, że usługi takie zajmują szczególne miejsce wśród wspólnych wartości Unii Europejskiej (UE) oraz mają znaczenie dla wspierania spójności społeczno–gospodarczej. Wspólnota i państwa członkowskie, każde w granicach swych kompetencji i stosowania Traktatu, zapewniają, aby usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym funkcjonowały na podstawie zasad i na warunkach, które pozwolą im wypełniać ich zadania [Grzymała 2010, s. 27]. Na tle przywołanej normy usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, są definiowane jako usługi o charakterze gospodarczym, które według państw członkowskich lub Wspólnoty podlegają określonym obowiązkom z tytułu świadczenia usług publicznych ze względu na kryterium użyteczności publicznej. Do usług takich zalicza się zwłaszcza pewne rodzaje usług dostarczane przez przedsiębiorstwa sieciowe, jak transport, usługi pocztowe, sektor energetyczny. Termin usług użyteczności publicznej jest szerszy od pojęcia usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, obejmując zarówno usługi rynkowe i nierynkowe, które władze klasyfikują jako usługi użytku publicznego i które podlegają określonym zobowiązaniom z tytułu świadczenia usług publicznych. Termin ten wywodzi się z praktyki Wspólnoty i powstał na podstawie terminu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym [Komunikat Komisji 2004, Grzymała 2010, s. 28].

W Unii Europejskiej państwom członkowskim przysługuje swoboda definiowania, co uznają za usługę użyteczności publicznej, w oparciu o szczególne cechy działalności. Jednoznaczne kryteria zaliczania usług do tej kategorii nie zostały zdefiniowane. Państwa członkowskie kierują się przesłankami społeczno–ekonomicznymi, które uzależnione są w sposób bezpośredni od poziomu gospodarczego danego państwa, a także np. od postępu technologicznego. Działania państw członkowskich w tym zakresie podlegają kontroli ze strony Komisji Europejskiej, a przede wszystkim ze strony sądów wspólnotowych. Przyjmuje się jednak, iż ingerencja instytucji wspólnotowych w sprawach uznania danej działalności za usługę użyteczności publicznej jest uzasadniona jedynie w wypadku oczywistego błędu po stronie państwa członkowskiego [Grzymała 2010, s. 28].

Istotą usług użyteczności publicznej (w tym usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym) jest konieczność świadczenia tych usług nawet wtedy,

gdy na rynku nie ma dostatecznej koniunktury w zakresie takich usług. Jeżeli jednak władze publiczne uznają, że świadczenie określonych usług leży w ogólnym interesie, a przedsiębiorstwa funkcjonujące na rynku nie mogą zapewnić ich świadczenia w sposób zadowalający, władze publiczne mogą ustanowić specjalne przepisy dotyczące usług. Celem ustanowienia regulacji będzie zadośćuczynienie potrzebom społeczeństwa przez nałożenie obowiązku świadczenia usług użyteczności publicznej. Wykonywanie obowiązków wynikających z realizacji zadań publicznych może, aczkolwiek nie musi, wywołać przyznawanie praw szczególnych lub wyłącznych lub zapewnienie szczególnych mechanizmów finansowania. Odwołuje się do tej sytuacji art. 86 ust. 2 Traktatu, który stanowi: „Przedsiębiorstwa zobowiązane do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym lub mające charakter monopolu skarbowego podlegają normom niniejszego Traktatu, zwłaszcza regułom konkurencji, w granicach, w jakich ich stosowanie nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonaniu poszczególnych zadań im powierzonych. Rozwój handlu nie może być naruszony w sposób pozostający w sprzeczności z interesem Wspólnoty” [Komunikat Komisji 2001, Grzymała 2010, s. 28]. Zgodnie z tym przepisem istnieje możliwość sfinansowania usług publicznych z zasobów państwowych, pod warunkiem, że są to usługi świadczone w interesie danej gospodarki.

Ciekawie definiowana jest w prawie niemieckim „użyteczność publiczna” ściśle wiąże się z pojęciem *öffentliche Zweck* – „celu publicznego”. Na gminie niemieckiej ciąży ustawowy obowiązek tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb bytowych społeczności lokalnej (użyteczność publiczna *sensu largo*). Użyteczność publiczna *sensu stricto*, utożsamiana jest z istnieniem ustawowego roszczenia obywatela przeciwko gminie o spełnienie wobec niego świadczeń, roszczeniu temu towarzyszy przymus korzystania z urządzeń gminnych [Bałdyga 2008, s. 29].

Natomiast w Wielkiej Brytanii można się spotkać z pojęciem „interesu publicznego” (*public interest*), który oznacza wszelkie działania wykonywane przez instytucje samorządowe. Podejście to koreluje z polską działalnością „pożytku publicznego”, która to działalność prowadzona jest przez organizacje pozarządowe, w tym stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego w sferze zadań publicznych, z wyłączeniem jednak samych jednostek sektora finansów publicznych i może być prowadzona odpłatnie, bądź nieodpłatnie [Ustawa z 24 kwietnia 2003]. Podobnie we Francji nie definiuje się użyteczności publicznej, ale szeroko wykorzystuje się to pojęcie na przykład w postępowaniu wyłączeniowym w stwierdzeniu

„użyteczność publiczna danego przedsięwzięcia” (*déclaration d'utilité publique*) [Grzymała 2010, s. 29].

Podsumowując definicje użyteczności publicznej w Polsce można uznać, że najszersze odzwierciedlenie tego pojęcia znajduje się w przytaczanych definicjach S. Piątka oraz M. Pyziak–Szafnickiej i P. Płaszczyka. Pojęcie gospodarki komunalnej również w wielu zakresach mieści się w tej definicji. Jednak wspomniane przez M. Bałdygę oczekiwania *non-profit* od działalności użyteczności publicznej, w odniesieniu do gospodarki komunalnej obecnie jest dyskusyjne, między innymi z uwagi na różne formy organizacyjno-prawne prowadzenia działalności komunalnej. W gospodarce komunalnej działania *non-profit* bezdyskusyjnie odnoszą się do jednostek budżetowych. W innych formach budżetowych, jak zakład budżetowy spotykamy się już z pewną formą przedsiębiorczości, która ma służyć m.in. stymulowaniu większej gospodarności. Z jeszcze większą samodzielnością w zakresie prowadzenia działalności komunalnej spotykamy się w spółkach prawa handlowego, które w opinii wielu gmin mają przede wszystkim na celu odciążenie budżetów gmin od konieczności pokrywania kosztów amortyzacji i wydatków inwestycyjnych. Spółki prawa handlowego tworzą wynik finansowy, kosztem bezpośredniego usługobiorcy, a nie wszystkich mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego. Stąd definicja „użyteczności publicznej” jest nadal kwestią otwartą i być może dlatego w krajach zachodniej Europy nie definiuje się tego pojęcia w sposób precyzyjny. W niniejszej rozprawie w dalszej jej części dla pewnego uproszczenia, „użyteczność publiczna” będzie stosowana jako synonim pojęcia „komunalny”.

4. Mienie komunalne

Mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego i ich związków oraz mienie innych samorządowych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw. Bardzo często, także w polskim ustawodawstwie używa się pojęć mienia i majątku zamiennie. Nie są to jednak synonimy. Mienie spełnia bowiem funkcje umowy zbiorczej dla określenia wszelkich praw majątkowych [Sońta 2010, s. 11].

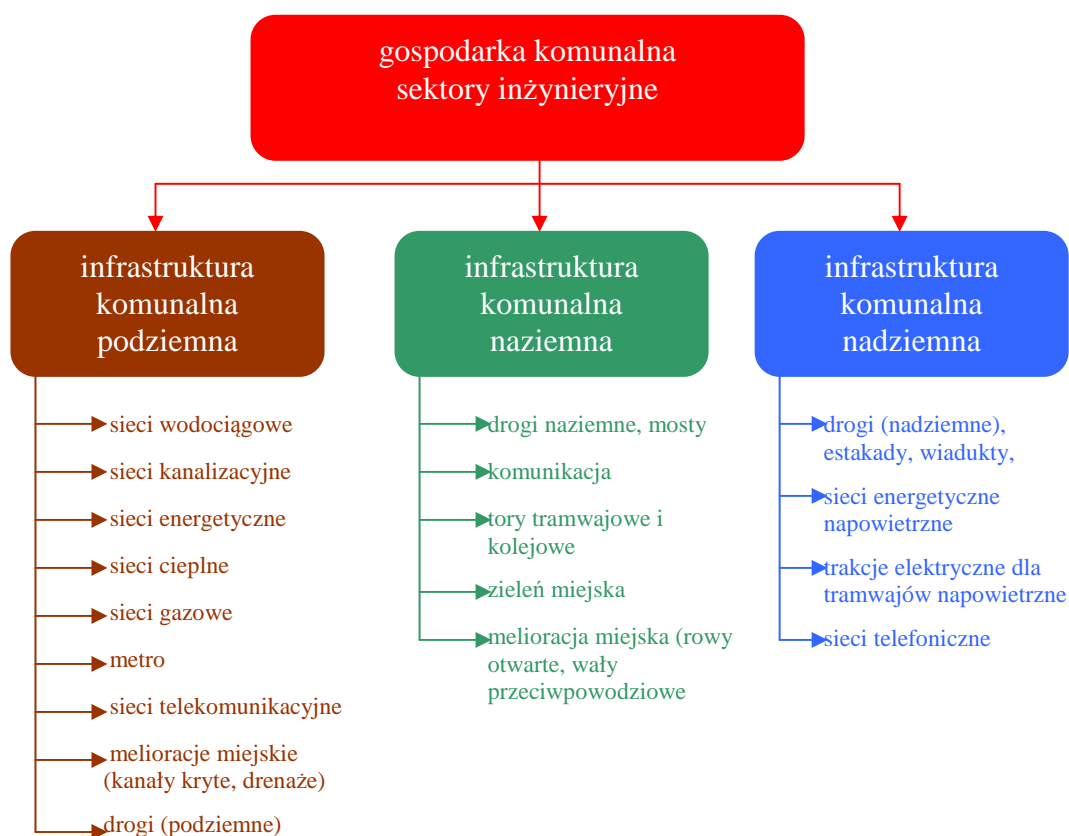
Mienie komunalne składa się w pierwszej kolejności z infrastruktury komunalnej, a przede wszystkim infrastruktury technicznej. Dzięki tym zasobom jednostka samorządu terytorialnego może realizować swoje zadania. Majątek ten bowiem służy zaspokajaniu potrzeb zbiorowych ludności, głównie poprzez

świadczenie za jego pomocą usług publicznych. Szczególne znaczenie w majątku komunalnym zajmuje infrastruktura techniczna, od której zależy rozwój i funkcjonowanie jednostek osadniczych [Sadowy, Grzymała 2005, s. 277].

Infrastruktura jako kategoria ekonomiczna oznacza integralnie związaną z danym terenem bazę materialną, służącą szeroko pojętym potrzebom zarówno produkcji, jak i konsumpcji. Jest też terminem planistycznym, rozumianym jako zagospodarowanie terenu, tj. wyposażenie go w niezbędne urządzenia techniczne (uzbrojenie terenu), jak i socjalno–kulturalne. Dzieli się ją na techniczną i społeczną. Infrastruktura techniczna obejmuje: 1) urządzenia energetyczne (elektroenergetyka, gazownictwo, ciepłownictwo); 2) urządzenia gospodarki wodnej wraz z wodociągami, kanalizacją, melioracjami; 3) urządzenia komunikacji (transport i łączność); 4) urządzenia ochrony biosfery (oczyszczanie miast, zieleń miejska). Natomiast na infrastrukturę społeczną składają się: 1) urządzenia i instytucje w zakresie oświaty, nauki i kultury; 2) urządzenia i instytucje ochrony zdrowia i opieki społecznej; 3) urządzenia i instytucje w zakresie rekreacji (wypoczynek, sport, turystyka); 4) instytucje administracji publicznej [Ginsbert–Gebert, Rudzka–Lorentz, Woźniak, Zielińska–Kołyś 1984, s. 242–243]. Z kolei w podziale przestrzennym urządzenia infrastruktury można podzielić na: 1) elementy liniowe, związane z układem dróg kołowych oraz sieci przewodowych; 2) elementy punktowe, właściwe urządzeniom typu kubaturowego (obiekty zaplecza technicznego); 3) elementy wielkoobszarowe, charakterystyczne dla zieleni miejskiej [Ginsbert–Gebert, Rudzka–Lorentz, Woźniak, Zielińska–Kołyś 1984, s. 245].

Infrastruktura komunalna (techniczna) to zespół podstawowych urządzeń i instytucji nieodzownych do należytego funkcjonowania gospodarki i organizacji życia ludności na danym terenie. Stanowi podstawowy czynnik określający warunki funkcjonowania miast, decydujący nie tylko o wyborze miejsca lokalizacji nowych inwestycji, ale i możliwościach rozwoju gospodarczego [za: Bachor 2008, s. 19]. Jak pisze P. Jeżowski można ją także pogrupować na: 1) urządzenia służące kształtowaniu i ochronie środowiska, do których zalicza się wodociągi, kanalizację, oczyszczalnie ścieków, melioracje miejskie, zieleń miejską, oczyszczanie miast; 2) urządzenia transportu i łączności, do których zalicza się drogownictwo miejskie oraz oświetlenie placów i ulic, komunikacje miejską, telekomunikację; 3) urządzenia energetyki, w tym elektroenergetykę, ciepłownictwo, gazownictwo [za: Jeżowski 1983, s.12]. Schemat 1 pokazuje podział sektorów inżynierskich gospodarki komunalnej.

Schemat 1. Podział sektorów inżynierskich infrastruktury gospodarki komunalnej



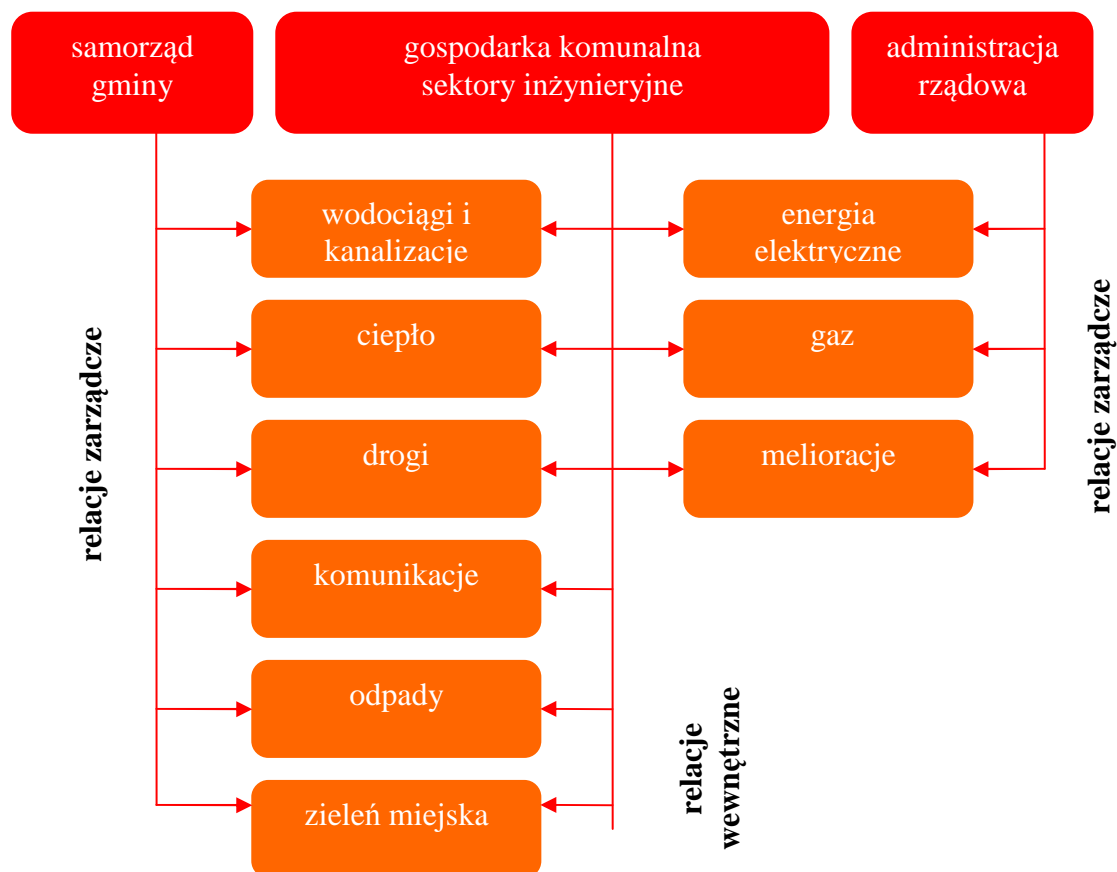
Źródło: opracowanie własne według: Sł. Denczew .Podstawy gospodarki komunalnej. Współczesne zagadnienia sektorów inżynierskich. Wydawnictwo Politechniki Białostockiej, Białystok 2004. s. 26.

Infrastruktura komunalna charakteryzuje się przy tym wysoką kapitałochłonnością, długowiecznością, trwałością obiektów, ich techniczną niepodzielnością oraz immobilnością [Rudzka 2006, s. 232]. Urządzenia infrastruktury komunalnej muszą być z uwagi na swą „niepodzielność techniczną” („bryłowatość”), budowane w pewnym sensie na wyrost, pod kątem zaspokojenia przyszłych potrzeb rozrastających się miast. Powoduje to konieczność ponoszenia jednorazowo wysokich nakładów inwestycyjnych, przybierających niekiedy postać prognozy rozwojowej [Dziembowski 1983, s. 31].

Infrastrukturę komunalną można klasyfikować według jej przeznaczenia na trzy podstawowe grupy: 1) urządzenia centralne, np. ujęcia wody i stacje uzdatniania, oczyszczalnie ścieków, gazownie, elektrownie, wraz z urządzeniami zasilającymi i odprowadzającymi produkcję na teren miasta lub osiedla; w komunikacji miejskiej – zajezdnie i warsztaty; 2) urządzenia sieciowe rozprowadzające, np. sieci rozdzielcze oraz związane z nimi urządzenia (przepompownie, transformatory); w komunikacji

miejskiej – tory i sieć trakcyjna elektroenergetyczna; 3) urządzenia obsługi odbiorców, np. przyrządy rejestrujące pobór usług przez odbiorców, a w komunikacji miejskiej – tabor [Dziembowski 1983, s. 137]. Zarządzanie sektorami inżynieryjnymi przypisane jest jednostkom samorządu terytorialnego i administracji rządowej. Zestawienie te obrazuje schemat 2.

Schemat 2. Zarządzanie sektorami infrastruktury gospodarki komunalnej



Źródło: opracowanie własne według: Sł. Denczew. Podstawy gospodarki komunalnej. Współczesne zagadnienia sektorów inżynieryjnych. Wydawnictwo Politechniki Białostockiej, Białystok 2004. s. 27.

Poszczególne branże charakteryzują się odmienną infrastrukturą techniczną. W branży wodociągowo-kanalizacyjnej sama infrastruktura wodociągowa zgodnie z Ustawą o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków to zespół urządzeń technicznych, które współpracując ze sobą, zapewniają dostawę wody do odbiorców w wymaganej ilości, z odpowiednią jakością, przy odpowiednim ciśnieniu, na pewnym obszarze działania, w pewnym okresie czasu [Ustawa z 7 czerwca 2001].

Infrastruktura kanalizacyjna to z kolei kompleks urządzeń służących do odprowadzania i oczyszczania ścieków. Składa się z sieci kanalizacyjnej, wylotów służących do wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi, urządzeń podczyszczających i oczyszczających ścieki, przepompowni ścieków, kanalizacji deszczowej wraz z urządzeniami do podczyszczania wód opadowych. Jak pisze P. Jeżowski sieć kanalizacyjna składa się z podziemnych krytych kanałów, przez które odprowadzane są ścieki z różnych budynków i obiektów do tzw. odbiorników lub urządzeń służących oczyszczaniu ścieków na przykład oczyszczalni ścieków. W ramach systemu kanalizacyjnego wyróżniamy również przepompownie, osadniki i przyłącza do systemu. W oczyszczaniu ścieków bytowo–gospodarczych, produkcyjnych i wód opadowych stosuje się przeważnie trzy metody, a mianowicie: oczyszczanie mechaniczne, fizyko–chemiczne i biologiczne [Jeżowski 1988, s. 57].

Natomiast infrastruktura ciepłownicza obejmuje kotłownie (na paliwo stałe, płynne lub gazowe), sieci przesyłowe i rozdzielcze oraz wymienniki ciepła (węzły ciepłownicze) [por. Ustawa z 10 kwietnia 1997]. P. Jeżowski infrastrukturę ciepłowniczą dzieli na 1) kotłownie lokalne (niskoparametrowe źródła ciepła, z których podgrzana woda jest bezpośrednio pobierana przez instalację centralnego ogrzewania i ciepłej wody użytkowej); 2) ciepłownie (wytwarzają ciepło wysokoparametrowe w postaci przegrzanej powyżej 100°C wody lub przegrzanej powyżej 250°C pary wodnej); 3) elektrociepłownie (z turbinami wytwarzającymi w skojarzeniu energię elektryczną) [Jeżowski 1988, s. 145–146, 149]. Sieć ciepłownicza podobnie jak wodociągowa składa się z sieci magistralnej i rozdzielczej. Przez sieć przepływa jako źródło ciepła woda lub para wodna. W tzw. węzłach ciepłowniczych nazywanych także wymiennikami następuje przekazanie ciepła wewnętrznym instalacjom centralnego ogrzewania i ciepłej wody. Pewnymi podobieństwami do infrastruktury ciepłowniczej i wodociągowej cechuje się infrastruktura gazownicza i elektroenergetyczna. Główne różnice wynikają ze specyfiki urządzeń związanych z danym nośnikiem. [Grzymała 2010, s. 33].

Infrastruktura komunikacji miejskiej jest bardzo zróżnicowana. Do infrastruktury komunikacyjnej między innymi należą: drogi i ulice (wraz z całym trwałym wyposażeniem, służącym do organizacji ruchu kołowego i pieszego), torowiska metra, kolei i tramwajów, sieć energetyczna zasilająca metro, koleje, tramwaje i trolejbusy, podstacje energetyczne, przystanki, stacje i węzły przesiadkowe, zajezdnie autobusowe, tramwajowe i trolejbusowe, parkingi [por. Wyszomirski 1999, s. 17]. W skład infrastruktury komunikacji miejskiej wchodzi także tabor autobusowy,

tramwajowy, trolejbusowy, czy wagony metra, warsztaty, myjnie i dyspozytornie. Poszczególne linie komunikacyjne przewozów regularnych stanowią sieć połączeń zintegrowanych ze sobą [Ustawa z 6 września 2001].

Z kolei infrastruktura gospodarki odpadami komunalnymi to przede wszystkim składowiska odpadów, zakłady utylizacji, w tym kompostownie i spalarnie, pojemniki na odbiór odpadów, sprzęt specjalistyczny do wywozu tych odpadów, jak również wszelkie inne urządzenia związane z procesem recyklingu odpadów i pozyskania surowców wtórnych. Pod pojęciem „odpadów komunalnych” rozumie się odpady powstające w gospodarstwach domowych, a także odpady nie zawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych [por. Ustawa z 27 kwietnia 2001]. Do podstawowych metod unieszkodliwiania i utylizacji odpadów miejskich zalicza się: metody termiczne, separację surowców wtórnych, fermentację i kompostowanie [Jeżowski 1988, s. 89].

Na infrastrukturę zieleni miejskiej wchodzi głównie urządzenia służące pielęgnacji zieleni i pracom związanym z rekultywacją terenów zielonych. Podobnie jak w odniesieniu do infrastruktury komunikacji miejskiej czy gospodarki odpadami, zieleni miejska wyposażona jest także w środki transportu.

Infrastruktura komunalna, jak wspomniano, w większości wypadków stanowi własność jednostki samorządu terytorialnego. Wg. H. Sobolewskiego własność samorządowa to jeden z elementów własności społecznej [Sobolewski 2011, s. 16]. Własność społeczna, zwana również własnością powszechną jest jeszcze bardziej zróżnicowana pod względem zakresu niż własność prywatna. Własność ta swoim zakresem obejmuje następujące kategorie (rodzaje):

- 1) własność państwową,
- 2) własność samorządową,
- 3) własność spółdzielczą,
- 4) własność organizacji społecznych (wyznaniowych).

Podmiotem własności społecznej są przede wszystkim różne instytucje lub organizacje, a więc odrębne osoby prawne (pozostałe jednostki organizacyjne), w których trudno jest bezpośrednio, a nawet pośrednio zidentyfikować właściciela określonej rzeczy. Człowiek bądź grupa osób (zarząd) są z mocy prawa, na przykład z wyboru, tylko zarządzającymi określoną własnością rzeczy i przez ten fakt często zachowują się jak właściciele. Jednak każdy z tych rodzajów własności społecznej

ma specyficzne cechy dysponowania i rozporządzania przedmiotem własności. W własności państwowej i samorządowej absolutnie nie można wprost zidentyfikować właściciela danej rzeczy. Właścicielem jest albo Skarb Państwa, albo samorząd [Sobolewski 2011, s. 16]. Jednakże pojęcie „mienia” regulowane jest przez Kodeks cywilny [Ustawa z 23 kwietnia 1964], który stanowi, że „(...) mieniem jest własność i inne prawa majątkowe”. W ustawie o samorządzie gminnym mienie definiowane jest jako własność i inne prawa majątkowe, należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw [Ustawa z 8 marca 1990].

Posiadanie majątku przez podmioty samorządowe stanowi wymóg *sine quo non* dla wykonywania przez nie zadań komunalnych. Analiza składników majątku samorządowego pozwala na wyodrębnienie następujących jego składników: 1) majątek administracyjny – służy on do zaspokojenia potrzeb mieszkańców, można do niego zaliczyć urządzenia infrastruktury technicznej i społecznej; 2) majątek finansowo–gospodarczy – jest podstawą dla działalności zakładów i przedsiębiorstw gminnych; 3) majątek odrębny – wydzielony z mienia gminy (np. wspólnoty gruntowe, leśne) będący w użytkowaniu uprawnionych członków wspólnot lokalnych; 4) majątek powierzony – do tego majątku zalicza się urządzenia infrastruktury technicznej, które nie zostały zaliczone do majątku administracyjnego [Czechowski 1991, s. 89]. Mienie samorządowe jest przede wszystkim kategorią prawa cywilnego, niemniej odgrywa dużą rolę w kształtowaniu samodzielności samorządu terytorialnego. Konstytucja RP z 1997 roku gwarantuje samorządowi terytorialnemu prawo własności i inne prawa majątkowe. Mienie samorządowe ma zabezpieczać prowadzenie gospodarki samorządowej w zakresie zadań własnych, jak i zleconych [Leoński 1999, s. 15].

Wyposażenie samorządu terytorialnego w niezbędne podstawy ekonomiczne działalności (mienie), wiąże się nierozdzielnie z problematyką działalności gospodarczej oraz ekonomiczną samodzielnością tworzonych z wykorzystaniem mienia przedsiębiorstw lokalnych [Wojciechowski 2003, s. 163]. Analizując problematykę mienia komunalnego zagłębiaamy się coraz bardziej w sferę majątku przedsiębiorstw komunalnych, które poprzez swoje różne formy organizacyjno–prawne potrzebują majątku, który umożliwi im prowadzenie działalności gospodarczej. Jeśli mamy do czynienia ze spółkami prawa handlowego, majątek stanowi własność tych spółek. Odrębnym zagadnieniem jest struktura własności tego majątku. Tu możemy się spotkać z różnymi podziałami tego majątku, na przykład z podziałem na majątek własny i obcy.

Przy czym własny może oznaczać – gminny, zaś obcy – przekazany przykładowo na podstawie dzierżawy, najmu, użyczenia albo leasingu. Działalność komunalną mogą prowadzić także podmioty prywatne wyposażone we własny majątek. W takim wypadku majątek może jedynie służyć celom komunalnym nie będąc już majątkiem komunalnym [por. Grzymała 2010, s. 35].

Z punktu widzenia ustawy o rachunkowości [Ustawa z 29 września 1994] majątek przedsiębiorstw dzielimy na majątek trwały (aktywa trwałe) i majątek obrotowy (aktywa obrotowe), co oznacza, że infrastruktura komunalna stanowi jedynie część majątku komunalnego. W skład aktywów trwałych wchodzi ta część aktywów jednostki gospodarczej, której okres użytkowania jest dłuższy niż rok.

W procesie postępującej w niektórych dziedzinach komunalnych dekomunalizacji, zagadnienie mienia komunalnego zawęża się. Elektroenergetyka, telekomunikacja, jak również w wielu przypadkach gospodarka odpadami, ciepłownictwo i wodociągi, czy komunikacja zbiorowa stały się jednocześnie elementem szerszego rynku. Wyraźnie można zauważyć proces globalizacji w tych dziedzinach. Mienie przedsiębiorstw zwłaszcza w dziedzinie telekomunikacji, elektroenergetyki i gazu ziemnego już dawno nie ma nic wspólnego z mieniem komunalnym. Przejmowanie przez grupy kapitałowe przedsiębiorstwa gospodarki odpadami, ciepłownictwa i wodociągów jeszcze bardziej przyspiesza trend dekomunalizacji gospodarki komunalnej i ogranicza rolę mienia komunalnego.

Jak uważa Z. Grzymała z sektorem komunalnym związanych jest jak widać wiele pojęć w wielu aspektach pokrywających się wzajemnie i uzupełniających. Jednak różnią się w niektórych zakresach. Pojęcie gospodarki komunalnej odnosi się głównie do działalności wynikającej z zadań własnych samorządu terytorialnego, jednocześnie na wielu płaszczyznach działalność ta ma charakter użyteczności publicznej i realizowana jest poprzez wykorzystanie infrastruktury komunalnej stanowiącej w przypadku podmiotów samorządowych mienie komunalne. Jednak w wyniku dokonujących się przeobrażeń i tworzenia rynku usług komunalnych można wyróżnić obszary, w których gospodarka komunalna nie będzie posiadała czystego charakteru użyteczności publicznej, jeśli przyjmiemy, że warunkiem koniecznym będzie brak nastawienia na maksymalizację zysku w działalności użyteczności publicznej. Podobnie infrastruktura komunalna rozumiana jako infrastruktura, dzięki której realizowana jest działalność komunalna nie musi obecnie stanowić mienia komunalnego, czyli własności samorządu terytorialnego [Grzymała 2010, s. 36–37].

5. Rynki komunalne

Generalnie struktura rynku w ujęciu teoretycznym wyodrębnia: 1) rynek konkurencji doskonałej; 2) konkurencji monopolistycznej; 3) oligopolu; 4) monopolu, w tym monopolu naturalnego. Rynek podzielić także można na poszczególne rodzaje działalności i pogrupować w poszczególnych sektorach stanowiących w ten sposób odrębne rynki.

Sektor (rynek) komunalny jest zróżnicowany i składa się między innymi z takich działalności jak: działalność wodociągowa i kanalizacyjna, ciepłownicza, gospodarki odpadami, czy komunikacja publiczna. Większość dóbr stanowią usługi, stąd można mówić o usługowym charakterze rynku komunalnego [por. Grzymała 2010, s. 37].

Z uwagi na procesy dekomunalizacji zaczyna również zmieniać się historyczne pojmowanie usług komunalnych. W tradycyjnym ujęciu uważa się, że przedsiębiorstwa komunalne funkcjonują na zmonopolizowanym rynku, a właściwie rynku monopolu naturalnego. Rynek ten uznaje się za naturalny w odróżnieniu od monopolu sztucznego z uwagi na koszty społeczne jego funkcjonowania. Nie opłaca się bowiem dopuszczać do tego rynku więcej niż jednego producenta, gdyż nie wystąpią tu pozytywne efekty konkurencyjności oznaczające na przykład obniżkę kosztów świadczenia danej usługi lub przy danych kosztach poprawę jakości usługi lub produktu. Wręcz przeciwnie taka konkurencja podwyższy społeczne koszty działalności [Grzymała 2010, s. 37–38].

Działalność przedsiębiorstw infrastruktury komunalnej powoduje nie tylko możliwości zaspokojenia określonych potrzeb, lecz także wystąpienie u odbiorców tzw. korzyści zewnętrznych. Polegają one na oszczędności kosztów w porównaniu z sytuacją, kiedy analogiczne potrzeby musiałyby być zaspokojone we własnym zakresie” [Dziembowski 1983, s. 30]. Za monopole naturalne uznaje się w tym rozumieniu przedsiębiorstwa elektroenergetyki, ciepłownictwa, gazownictwa, wodociągów i kanalizacji. Działalności te mają charakter sieciowy, co stanowi o specyfice sposobu świadczenia usług, a źródła monopolu naturalnego tkwią przede wszystkim w uwarunkowaniach techniczno–eksploatacyjnych. Z kolei takie działalności jak gospodarka odpadami, czy gospodarka mieszkaniowa obecnie charakteryzują się większą konkurencyjnością i w ich przypadku możemy mówić o innych rynkach, na przykład rynku oligopolu w odniesieniu do gospodarki odpadami. Gospodarka mieszkaniowa w zasadzie to rynek najbardziej konkurencyjny [Grzymała 2010, s. 38].

W gospodarce komunalnej mamy do czynienia z dużym zróżnicowaniem przedsiębiorstw przede wszystkim pod względem rodzaju usług, także, pod względem

przestrzennego zasięgu oraz różnych form organizacyjno–prawnych. W swej ogólności rynek usług komunalnych jest stosunkowo mniej podatny na konkurencję. Praktycznie w branżach infrastruktury sieciowej, gdzie nie jest jednocześnie możliwa realna substytucja produktu, konkurencja jest niemożliwa z uwagi na bariery przestrzenne. Liczy się ten, kto był „pierwszy”, czyli kontrola nad rynkiem sprowadza się do prawa własności infrastruktury [Grzymała 2010, s. 37]

Jak potwierdza P. Jeżowski nie jest możliwe jednoznaczne i proste potwierdzenie monopolu naturalnego w odniesieniu do danego przedsiębiorstwa, a nawet sfery komunalnej tylko na podstawie ogólnych znamion. Stąd w każdym wypadku należałoby szczegółowo rozważyć, czy dane przedsiębiorstwo ma wystarczające atrybuty monopolu naturalnego oraz jaka jest ich siła. Dopiero takie badanie może dać odpowiedź na pytanie, czy w konkretnym wypadku mamy do czynienia z rzeczywistym monopolem naturalnym, czy też przedsiębiorstwo musi być zaklasyfikowane jako przedsiębiorstwo rywalizujące, funkcjonujące na przykład w strukturze oligopolu lub że mamy do czynienia z monopolem sztucznym. W gospodarce komunalnej można mieć do czynienia ze wszystkimi tymi przypadkami jednocześnie. Taka sytuacja występuje często w przypadku przedsiębiorstw wielobranżowych, w których poszczególne usługi świadczone są na różnych rynkach. Rynki konkurencyjne mogą ulegać przemianom w poszukiwaniu korzyści skali. W tym celu przedsiębiorstwa dążą do konsolidacji. Konsolidacja w skali lokalnej nie musi oznaczać tworzenia monopolu sztucznego w skali regionalnej. Może oznaczać utworzenie w regionie oligopolu. Zjawisko takie zauważalne jest w gospodarce odpadami, gdzie lokalne przedsiębiorstwa konsolidują się i stanowią konkurencję dla większych koncernów działających w danym regionie [Jeżowski 1994].

Atrybuty monopolu naturalnego dzielą się na atrybuty związane i nie związane z ekonomią skali. Atrybuty związane z ekonomią skali mają bardziej zasadnicze znaczenie przy ocenie charakteru i siły monopolu. W szczególności są to: ekonomia skali w produkcji, zasięgu, w transporcie i ekonomia sekwencji oraz dwa atrybuty nie związane ze skalą, a więc ekonomia lokalizacji i racjonalizacji. W największym stopniu warunki monopolu naturalnego spełniają przedsiębiorstwa wodociągów i kanalizacji, przedsiębiorstwa ciepłownicze, jak i część przedsiębiorstw komunikacji miejskiej (metro, tramwaj, trolejbus), ponieważ mają zarówno atrybuty związane z ekonomią skali, jak i atrybuty nie związane z ekonomią skali [Jeżowski, Grzymała, Jastrzębska 2008, s. 5–6].

Ekonomia skali w produkcji występuje wówczas, gdy jeden producent wytwarza daną produkcję przy niższych kosztach całkowitych niż może to uczynić dwóch i większa liczba konkurentów. Ten typ ekonomii wynika z wysokiego udziału kosztów stałych, a więc jego obecność w przedsiębiorstwach wodociągów i kanalizacji oraz ciepłownictwa jest oczywista i niepodważalna, chociaż nie jest ostatecznie rozstrzygająca, ponieważ w większości przedsiębiorstw (także przemysłowych) ten typ ekonomii skali jest obecnie dominujący. Ekonomia skali w produkcji stanowiła historycznie podstawowy argument za budową urządzeń centralnych o skoncentrowanej zdolności produkcyjnej. W miarę postępu technologicznego siła tego argumentu ulega redukcji. Stąd też efektywniejsze jest dziś inwestowanie w jednostki o mniejszej mocy i niższych nakładach kapitałowych, charakteryzujących się wyższą dyspozycyjnością i elastycznością, zwłaszcza że pierścieniowe systemy sieciowe zapewniają ciągłość zasilania odbiorców. W wodociągach wielkich aglomeracji na ograniczenie możliwości dekoncentracji zdolności produkcyjnej wpływa to, że w większości korzystają one z wody powierzchniowej [Jeżowski, Grzymała, Jastrzębska 2008, s. 5–6].

Ekonomia zasięgu z kolei wynika ze zjawiska konsumpcji usług wspólnie wytwarzanych w oddaleniu od miejsca konsumowania. Ekonomia zasięgu dotyczy technologii, w której poprzez urządzenia centralne i urządzenia sieciowe określone dobro zostaje dostarczone do oddalonych miejsc. Mamy tu do czynienia ze zjawiskiem wyrównywania (czy też bilansowania) czasowych obciążeń, albo nierównomierności w popycie odbiorców przemysłowych i gospodarstw domowych, właśnie dzięki możliwości wspólnego zaopatrywania, co jest jednocześnie źródłem obniżki kosztów. Innymi słowy możliwość lepszego wykorzystania urządzeń centralnych i sieciowych występuje w związku z dywersyfikacją popytu wynikającą z faktu, że poszczególni konsumenci wykazują szczytowe zapotrzebowanie w różnym czasie. Dlatego też ekonomię zasięgu uznaje się za główną podstawę integracji poziomej przedsiębiorstw. W miarę powiększania przestrzennego zasięgu takie przedsiębiorstwo uzyskuje coraz bardziej zdywersyfikowaną strukturę odbiorców, co daje w konsekwencji lepsze wykorzystanie urządzeń. Na uzyskanie korzyści z ekonomii zasięgu mają wpływ uwarunkowania przestrzenne związane z koncentracją zabudowy. Na przykład na terenach niskiej zabudowy spada skala zapotrzebowania w porównaniu z zabudową wielokondygnacyjną. Zjawisko to dotyczy w największym stopniu wodociągów, kanalizacji i ciepłownictwa [por. Grzymała 2010, s. 40].

Atrybutem monopolu naturalnego związanym z zasięgiem przestrzennym jest również ekonomia skali w transporcie. Ten rodzaj ekonomii odnosi się również do urządzeń sieciowych spełniających funkcje transportu oraz rozdziału usług i towarów, jak i przewozu osób. Korzyści skali tu są ewidentne, ponieważ przy dwóch przedsiębiorstwach dystrybucyjnych na danym terenie koszty budowy i utrzymania sieci praktycznie podwajają się, natomiast nie ma żadnych szans na to, aby z tytułu konkurencji i zachowań minimalizujących koszty, każde z nich obniżyło je o tyle, żeby skompensować dodatkowe nakłady inwestycyjne. Jest to tym bardziej niemożliwe, gdyż należy uwzględnić podział lokalnego rynku między dwoma przedsiębiorstwami w sensie ilości dostarczanych usług, co automatycznie obniża stopień wykorzystania sieci. Atrybut ekonomii skali w transporcie ma więc rozstrzygające znaczenie. A zatem, w przypadku wodociągów, faza rozdziału wody należy w sposób niepodważalny do monopolu naturalnego [Jeżowski 1999, s. 223].

Za atrybut monopolu naturalnego uważać także należy ekonomię sekwencji, która stanowiła przyczynę integracji pionowej (wertikalnej) przedsiębiorstw. Oznacza to łączenie wszystkich faz wytwarzania, dostawy wyrobów i usług. W przedsiębiorstwach komunalnych integracja pionowa może obejmować produkcję usług, ich przesyłanie i rozdział, jak również obsługę odbiorców. Przyczyną obniżki kosztów w przedsiębiorstwie zintegrowanym może być: konsolidacja finansowa, uproszczenie organizacji oraz redukcja ryzyka ekonomicznego. W przedsiębiorstwach wodociągowo–kanalizacyjnych dodatkowym argumentem przemawiającym za tego typu integracją jest problem odpowiedzialności związany z bezpieczeństwem higienicznym i pewnością zasilania (ciągłością świadczenia usług). Z uwagi na to, że ekonomia sekwencji związana jest ze strukturą organizacyjną i sposobem zarządzania przedsiębiorstwem, przyjmuje się, że ekonomia sekwencji jest jednak atrybutem warunkowym. Może ona w dość łatwy sposób zostać zaprzepaszczona poprzez niewłaściwe kształtowanie struktur organizacyjnych oraz błędy w zarządzaniu (np. w wyniku przerostów zatrudnienia, stosowania zbiurokratyzowanych struktur, itp.) [por. Grzymała 2010, s. 41].

Atrybuty, które nie wynikają z ekonomii skali istnieją z uwagi na wymogi lokalizacji niektórych typów urządzeń technicznych eksploatowanych przez przedsiębiorstwa komunalne. Związane są więc z zagospodarowaniem przestrzennym, gdyż nie mogą być dowolnie lokalizowane w przestrzennym układzie miasta. Dlatego można tu mówić o zasadzie szczególnie korzystnej lokalizacji. Urządzenia centralne

muszą być zlokalizowane w miejscach optymalnych ze względu na koszty świadczenia usług. Podobnemu reżimowi, jak podkreśla P. Jeżowski, podlegają sieci. Większość tych urządzeń (sieci przesyłowa i rozdzielcza, trasy komunikacyjne) z natury musi być lokalizowana w rejonach, gdzie występuje szczególnie intensywne zapotrzebowanie na usługi [Jeżowski 1999, s. 223].

Kolejnym atrybutem jest ekonomia racjonalizacji zwracająca uwagę na wieloaspektową uciążliwość powielanych urządzeń. Z ekonomicznego punktu widzenia powielanie tych samych lub podobnych urządzeń jest nieracjonalne zwłaszcza w powiązaniu z ekonomią skali w produkcji, transporcie oraz ekonomią zasięgu, które to atrybuty zazwyczaj towarzyszą gospodarce komunalnej. Poza tym coraz częściej zwraca się uwagę na źródło ujemnych efektów zewnętrznych wynikających z faktu powielania urządzeń. Otaczająca nas przestrzeń kurczy się i stanowi dobro ograniczone. Zbyt wiele urządzeń w przestrzeni wpływa nie tylko niekorzystnie na bilans terenu, ale także na uciążliwość i niewygodę mieszkańców. Nieracjonalne jest układanie dodatkowych np. sieci wodociągowych, tylko dlatego, żeby sprostać imperatywowi konkurencji. Zbędność duplikacji takich urządzeń jest oczywista nie tylko z uwagi na rozrzutność w gospodarowaniu ograniczonymi zasobami, lecz również ze względu na dezorganizację życia [Grzymała 2010, s. 41].

Największe znaczenie w określeniu monopolu naturalnego mają takie atrybuty, jak: ekonomia skali w transporcie, ekonomia zasięgu, ekonomia skali w produkcji oraz ekonomia racjonalizacji. Praktycznie atrybut ekonomii skali nie jest możliwy do wyeliminowania. Próby takie w branży wodociągowo–kanalizacyjnej spowodowały jedynie podział monopolu na monopole mniejsze nie konkurujące ze sobą.

Przełamanie ekonomii skali w transporcie udało się jedynie w energetyce poprzez wykorzystanie zasady dostępu stron trzecich (*third party access* – TPA). Zasada ta z największym powodzeniem została zastosowana w procesie restrukturyzacji telekomunikacji. Pozwalały na to przede wszystkim technologiczne możliwości sieci światłowodowych, przez które w tej samej chwili mogą być przekazywane informacje od wielu operatorów. Takie możliwości nie występują w wodociągach, ciepłownictwie oraz przeważającej części komunikacji miejskiej [Grzymała 2010, s. 42].

Podsumowując, występowanie silnych atrybutów monopolu naturalnego w wymiarze praktycznym oznacza, że jeden producent, czy jeden dostawca jest w stanie wytworzyć lub dostarczyć usługi po niższych kosztach jednostkowych niż mogliby to uczynić dwaj konkurenci. Dlatego w takim przypadku w warunkach rzeczywistego

monopolu naturalnego konkurencja jest zbędna, gdyż wcześniej czy później musi doprowadzić do wzrostu poziomu taryf, choćby z uwagi na wzrastające koszty amortyzacji dodatkowych urządzeń, które to koszty w rezultacie muszą ostatecznie zostać pokryte przez odbiorców. Wprowadzanie „na siłę” konkurencji w monopolu naturalnym przyczyni się zarówno do utraty korzyści skali oraz przyrostu negatywnych efektów zewnętrznych, co przekroczy z pewnością pozytywne efekty rywalizacji, jeśli w ogóle one wystąpią [por. Jeżowski 1991, s. 131–132].

6. Cechy dóbr komunalnych

Dobra komunalne, jak już wspomniano muszą być dostarczane w sposób niezawodny i bezwzględny – zarówno w czasie, jak i przestrzeni – w skali społecznej. Zakłócenia ich dostawy wywołują bardziej lub mniej poważne konsekwencje w życiu społeczeństw lokalnych. Te potencjalne negatywne skutki potęgowane są faktem, iż dóbr komunalnych nie można magazynować (pewien wyjątek może stanowić magazynowanie wody), dlatego mówi się, że działalność ta ma charakter usługowy. Poza tym niektóre z nich wytwarzane są na rynku monopolu naturalnego zdeterminowanego technologicznie, czyli powstają w przedsiębiorstwach wyposażonych we wspomniane trzy grupy urządzeń determinujących fazy przygotowania i dostawy dóbr, czyli urządzenia centralne, urządzenia sieciowe, urządzenia obsługi. Czynniki te determinują potrzebę kontrolowania funkcjonowania całego rynku dóbr komunalnych i zapewnienia ciągłości dostaw tych dóbr w szczególności wytwarzanych i dostarczanych na rynku monopolu naturalnego.

W wypadku dóbr komunalnych istnieje ścisły związek między produkcją a konsumpcją, dlatego dobra te muszą być jednocześnie wytwarzane i konsumowane, co wpływa również na konieczność posiadania odpowiedniej zdolności produkcyjnej i jej wykorzystanie. Charakteryzuje je także swoista nierównomierność zapotrzebowania zwłaszcza w wodociągach i kanalizacji, elektroenergetyce, ciepłownictwie, czy komunikacji miejskiej w cyklach godzinowych, dobowych, tygodniowych, miesięcznych i rocznych. Niektóre z nich mają charakter sezonowy, jak na przykład usługi zieleni miejskiej. Występowanie nierównomierności zapotrzebowania na dobra komunalne wpływa również na to, że zdolność produkcyjna na przykład w przedsiębiorstwach wodociągowych jest ściśle uzależniona od limitu przepustowości urządzeń centralnych. Z jednej strony nie pogarszając jakości wody, nie mogą one uzdatnić więcej wody niż wynosi ich zdolność produkcyjna.

Z drugiej zaś strony zdolność produkcyjna tych przedsiębiorstw jest dostosowana nie do przeciętnego, ale do maksymalnego zapotrzebowania. Z tego powodu, przy stałym limicie wydajności urządzeń centralnych i nierównomierności zapotrzebowania przedsiębiorstwa wodociągowo–kanalizacyjne nie mogą dłużej osiągnąć pełnego wykorzystania zdolności produkcyjnej i nie mogą jej przekraczać, dlatego w praktyce optimum wykorzystaniu zdolności produkcyjnej nie może być nigdy osiągnięte [por. Jeżowski, Grzymała, Jastrzębska 2008, s. 6].

Jak zauważają P. Jeżowski i Z. Grzymała, eksploatacja rozbudowanych systemów sieci i pozostałych urządzeń powodują, że koszty stałe mają decydujący udział w strukturze kosztów przedsiębiorstw infrastruktury sieciowej. Dlatego też w strukturze kosztu jednostkowego dobra komunalnego przeważa udział kosztów stałych, stąd przedsiębiorstwa komunalne charakteryzują się wysoką kapitałochłonnością. Na przykład wodociągi i kanalizacja oraz ciepłownictwo komunalne należą do najbardziej kapitałochłonnych branż. Są one porównywalne jedynie z produkcyjnym sektorem elektroenergetyki zawodowej. Udział kosztów amortyzacji w kosztach ogółem przedsiębiorstw wodociągowo–kanalizacyjnych dochodzi do 30% w części wodociągowej, natomiast w części kanalizacyjnej (z oczyszczalniami ścieków) – aż do 45% [Jeżowski, Grzymała 2009, s. 12].

Takie dobra jak woda i ścieki, ciepło, wywóz odpadów mają specyficzne cechy jako dobra ekonomiczne w odniesieniu do charakteru, jak i zachowania się na rynku. Są to dobra o podstawowym, codziennym, niezbędnym charakterze, mające istotny wpływ na poziom dobrobytu społecznego [Grzymała 2010, s. 44].

Dobra komunalne nie posiadają cech dóbr publicznych. Dobro publiczne jak zauważa J. E. Stiglitz nie może być przedmiotem konsumpcji, o którą się rywalizuje. Konsumpcja o charakterze rywalizacyjnym (*rival consumption*) oznacza, że jeśli pewne dobro jest wykorzystywane przez jedną osobę, to nie może z niego korzystać ktoś inny. Z kolei dobra prywatne są przedmiotem konsumpcji o charakterze rywalizacyjnym oraz stwarzają możliwość wykluczenia [Stiglitz 2004, s. 150].

W wypadku tzw. czystego dobra publicznego, koszt krańcowy udostępnienia go dodatkowej osobie jest zawsze równy zeru. Dobra komunalne w zasadzie mają więc charakter dóbr prywatnych, ponieważ – niezależnie od wielkości podaży – na ogół podlegają rywalizacji, choćby z uwagi na technologię dostarczania do odbiorcy i koszt krańcowy udostępnienia takiego dobra jest zawsze większy od zera. W takim ujęciu dobra komunalne występują również w ograniczonej ilości. Jednocześnie można

je stosunkowo prosto wyeliminować, czy wykluczyć (a dobra publicznego nie można) choćby przez proste odcięcie źródła zasilania. Można jednak rozważać przypadek korzystania z usług miejskiego zakładu oczyszczania, który wywozi odpady z ulic w ramach kosztów ponoszonych przez daną gminę. Mamy w tym przypadku do czynienia ze zjawiskiem dodatniego, choć bardzo niskiego kosztu krańcowego dodatkowego użytkownika miejskich koszy, którego nie można wykluczyć z korzystania z tychże koszy. Można znaleźć więcej takich szczególnych wypadków w odniesieniu do dóbr komunalnych i stąd zaklasyfikować jako tzw. mieszane dobra publiczne. Generalnie jednak dobra komunalne zwłaszcza w dobie urynkwienia gospodarki polskiej i dekomunalizacji wielu dziedzin gospodarki komunalnej posiadają cechy dóbr prywatnych [Grzymała 2010, s. 44–45].

Ustawowo administracja publiczna ma określone obowiązki w zakresie zapewnienia dostawy między innymi produktów i usług komunalnych, w tym wody pitnej i odprowadzania ścieków. Nie czyni to jednak z tych dóbr w rozumieniu powyższych definicji – dobra publicznego, zwłaszcza czystego dobra publicznego. Ustawa o gospodarce komunalnej, czy ustawy „samorządowe” nie narzucają w sposób imperatywny obowiązku bezpłatnego dostarczania dóbr komunalnych, lecz jedynie zapewnienie tych dóbr mieszkańcom gminy poprzez obowiązek zaspokojenia potrzeb w tym zakresie. Obowiązek taki z kolei wynika przede wszystkim ze ścisłych związków tych potrzeb z higieną, zdrowiem publicznym i odpowiedzialnością za życie mieszkańców i ochroną środowiska. W związku z tym uznaje się, że są to dobra szczególnie społecznie wartościowe. Określa się je z tego powodu jako dobra merytoryczne. Dobra merytoryczne jak definiuje A. Wesołowska, są to pożądane przez społeczeństwo i wytwarzane we wspólnym interesie jego członków. O ich wartości i znaczeniu świadczy choćby etymologia – słowo *merit* w języku angielskim oznacza zaletę, wartość, zasługę. Dobra merytoryczne uruchamiają skomplikowane procesy redystrybucji, co wiąże się ze stosowaniem podatków celowych. Przykładem dobra merytorycznego o dodatnich efektach zewnętrznych może być infrastruktura ograniczająca zanieczyszczenie środowiska naturalnego [http://www.dialogi.umk.pl/archiwum/2/04_wesolowska.pdf].

Zapotrzebowanie na wszelkie dobra, w tym dobra komunalne uzależnione jest od wysokości cen dóbr i dochodów odbiorców. Wielkość tego zapotrzebowania ocenia się za pomocą współczynników elastyczności popytu. Wyróżnia się cztery rodzaje elastyczności popytu: dochodową elastyczność popytu, cenową elastyczność popytu,

mieszana elastyczność popytu na dobra komplementarne oraz mieszana elastyczność popytu na dobra stanowiące substytuty. Generalnie współczynniki elastyczności są miarą reakcji popytu (zapotrzebowania) na zmianę dochodów gospodarstw domowych i cen na dane dobra oraz w przypadku dóbr substytucyjnych i komplementarnych odpowiednio na ceny tych dóbr [Grzymała 2010, s. 45–46].

Dochodowa elastyczność popytu wyraża stosunek względnej zmiany popytu na dane dobro do względnej zmiany dochodów konsumentów. Współczynniki elastyczności dochodowej popytu są z reguły dodatnie i informują o ile procent wzrośnie lub spadnie popyt na dane dobro przy wzroście lub spadku dochodów o jeden procent. Elastyczność popytu zależy od charakteru potrzeby. Współczynniki wyższe od jedności dotyczą dóbr luksusowych, natomiast współczynniki niższe – dóbr podstawowych. Wartość ujemną osiągają w przypadku dóbr podrzędnych. Dobra komunalne charakteryzują się współczynnikami niższymi od jedności. Są więc dobrami podstawowymi [por. Dziembowski 1983, s. 53–54].

Cenowa elastyczność popytu jest to relacja względnej zmiany popytu na dane dobro do względnej zmiany ceny na to dobro. Współczynniki cenowej elastyczności popytu są ujemne (poza przypadkami paradoksów) i informują, o ile procent zmniejszy się lub zwiększy popyt na dane dobra, jeśli ich ceny wzrosną lub obniżą się o jeden procent. Wartość bezwzględna współczynników wskazuje na siłę reakcji popytu na zmiany relatywnych cen. Dobra wysoce elastyczne przyjmują bezwzględną wartość współczynnika powyżej 1, a dobra nieelastyczne przyjmują bezwzględne wartości w przedziale od 0 do 1. Mieszana elastyczność popytu na dobro komplementarne oznacza stosunek względnej zmiany popytu na dane dobro do względnej zmiany ceny innego komplementarnego (uzupełniającego) w stosunku do niego dobra, czyli informują o ile procent zmniejszy się lub zwiększy popyt na dane dobro, jeśli zwiększy się lub zmniejszy cena dobra komplementarnego. Z kolei mieszana elastyczność popytu na dobra stanowiące substytuty stanowi relację względnej zmiany popytu na dane dobro do względnej zmiany ceny innego dobra stanowiącego substytut względem dobra badanego. Współczynnik ten mierzy o ile procent wzrośnie lub spadnie popyt na dane dobro przy wzroście lub spadku ceny na dobro substytucyjne. W odniesieniu do takich dóbr jak woda i odprowadzanie ścieków stosuje się w ocenie dwa pierwsze rodzaje elastyczności, ponieważ są to dobra nie mające substytutów. Woda i ścieki względem innych dóbr generalnie są też dobrami komplementarnymi [Grzymała 2010, s. 46].

W zakresie wody pitnej dostępne zagraniczne i krajowe badania empiryczne wskazują, że woda jest dobrem mało elastycznym względem zmian dochodów i cen zarówno w krótkim, jak i w długim okresie. W gospodarstwach domowych współczynniki elastyczności dochodowej kształtują się w granicach $0,15 \div 0,50$. Są to więc dobra podstawowe. Natomiast krótkookresowe współczynniki własnej elastyczności cenowej wody pitnej kształtują się w granicach $(-0,04) \div (-0,31)$, a współczynniki długookresowe w przedziale $(-0,60) \div (-0,75)$. Niedostępne są wyniki badań elastyczności usług kanalizacyjnych w gospodarstwach domowych. Zakłada się bowiem, że popyt na te ostatnie reaguje podobnie jak woda. Nieco wyższe współczynniki elastyczności popytu dotyczą nośników energii i paliw. Na przykład współczynnik elastyczności cenowej dostaw energii elektrycznej wynosi $(-0,14)$. Jednak tutaj pewnym zaskoczeniem jest brak znaczących współczynników mieszanej elastyczności popytu. Pokazuje to niezgodność z teorią, ponieważ nieistotna elastyczność mieszana oznacza, iż substytucja międzyośnikowa jest w praktyce mocno ograniczona. Wyjątkiem od wymienionych tendencji jest stosunkowo wysoka elastyczność popytu usług przewozów pasażerskich komunikacją miejską, co wynika z realnej możliwości wyboru przez mieszkańców indywidualnego zaspokojenia potrzeb przewozowych [Jeżowski 2000, s. 223–225, Dziembowski, s. 74].

Słaba reakcja popytu na wodę i energię w stosunku do zmiany cen i dochodów w użytkowaniu bytowym potwierdza podstawowy charakter tych potrzeb, czy dóbr i jednocześnie wskazuje na brak substytutów tych dóbr. Niemniej jednak nie oznacza to, że oddziaływanie taryfowe, zwłaszcza na odbiorców domowych nie przynosi skutków w postaci oszczędności zużycia. Ponadto ostatnie 20 lat w Polsce pokazały, że przedsiębiorstwa wodociągowo–kanalizacyjne straciły do 40% popytu z tego tytułu. Podobna sytuacja wystąpiła w ciepłownictwie [za: Jeżowski, Grzymała, Jastrzębska 2008, s. 14].

Przyczyny kształtowania się niskiej elastyczności popytu na usługi komunalne tkwią nie tylko w ograniczonej substytucji i charakterze potrzeb, jakie te dobra zaspokajają. Popyt gospodarstw domowych na te dobra nie zawsze wynika ze zmiany taryf opłat, czy też innych bodźców natury finansowej. Problem komplikuje rozmieszczenie przestrzenne jednostek osadniczych oraz projekty budynków, stosowane normy i standardy, także sposoby pomiarów zużycia wody i ciepła. Wpływ na to ma także wiedza (w zasadzie jej brak) i umiejętności oszczędzania, nowoczesność odbiorników wody i energii oraz znajomość kosztów i korzyści przedsięwzięć

racjonalizacyjnych. Część z tych czynników przejawia charakter egzogeniczny względem odbiorców i stąd znajduje się poza realnym oddziaływaniem przez gospodarstwa domowe. Nie wszędzie w polskich budynkach wielorodzinnych zastosowano indywidualne pomiary zużycia wody, co w znacznym stopniu utrudnia zastosowanie racjonalnej polityki zużycia wody i uzyskiwania efektów oszczędnościowych. Uzupełnienie dodatkowej „infrastruktury” w postaci instalacji wewnętrznych, urządzeń pomiarowych i odbiorników w gospodarstwach domowych wiąże się z dodatkowymi wydatkami inwestycyjnymi, których poniesienie nie zawsze leży w gestii tych gospodarstw. W przypadku budownictwa wielorodzinnego, we wspólnotach mieszkaniowych, a także w zasobach czynszowych decyzje o tego rodzaju inwestycjach podejmowane są zwykle przez zarządców lub właścicieli nieruchomości, czy deweloperów. Wprowadzenie wielu rozwiązań technicznych zależy zawsze od projektanta, jak na przykład model energetyzacji mieszkań. Jeśli w projekcie był przewidziany model trójnośnikowy, to osoba użytkująca mieszkanie nie może tego modelu zmienić z uwagi na system wewnętrznych instalacji i wentylacji, który nie pozwala na wprowadzenie jakiegokolwiek dowolności. Wszystkie te zewnętrzne uwarunkowania przenoszą odpowiedzialność za gospodarowanie wodą na podmioty decyzyjne, na przykład na spółdzielnie mieszkaniowe czy administracje domów komunalnych. Podmioty te wcale nie muszą być z kolei zainteresowane racjonalizacją zużycia mediów w warunkach, gdy rosną ich ceny [Grzymała 2010, s. 47–48].

Ze względu na wskaźniki elastyczności dochodowej i cenowej usług komunalnych oraz to, że część branż (wodociągi i kanalizacja, ciepłownictwo) funkcjonuje na rynku monopolu naturalnego wydaje się koniecznością regulowanie ceny (taryfy opłat). Z względu na istniejące bariery technologiczne nie istnieje w branżach sieciowych możliwość zastosowania zasady *third party access* (TPA), którą z powodzeniem wykorzystuje się chociażby w elektroenergetyce, czy gazownictwie. W odniesieniu do usług dostawy wody i odprowadzaniu ścieków rady gmin mają możliwość wyrażenia opinii na temat zmian tariff opłat. Jednak nie zatwierdzenie tych tariff nie oznacza, że nie można ich wprowadzić po określonym czasie. Funkcja kontrolna jest w tym przypadku ograniczona. Łatwiej jest gminie wpływać na poziom tariff w przypadku, gdy dany podmiot należy do gminy. W odniesieniu do ciepła i energii elektrycznej urzędem kontrolnym jest Urząd Regulacji Energetyki. Tylko w gospodarce odpadami, komunikacji miejskiej oraz usług zieleni miejskiej regulacja tariff opłat nie jest niezbędna.

Jak podaje Z. Grzymała w gospodarce komunalnej istotnym problemem przy regulacji taryf opłat za usługi przedsiębiorstw sieciowych staje się kwestia wyznaczenia opłat stałych oraz opłat zmiennych. Przedsiębiorstwa sieciowe mają bardzo wysoki udział kosztów stałych w strukturze kosztów. W ciepłownictwie ponad 65%, w wodociągach udział ten sięga 75%, a w przedsiębiorstwach rozprowadzających gaz ziemny nawet 90%. Indywidualne zapotrzebowanie na dane produkty ma charakter bardzo nierównomierny, stąd opłaty stałe zabezpieczające utrzymanie zdolności produkcyjnej mają ogromne znaczenie. Przy niskim udziale opłaty stałej w taryfie, zyskują odbiorcy o najniższej konsumpcji, a także ci charakteryzujący się najwyższymi wskaźnikami nierównomierności zapotrzebowania, jak również odbiorcy sezonowi. W takiej sytuacji przedsiębiorstwa mogą mieć trudności, aby pokryć stałe nakłady na dostarczenie usług. Odbiorcy więksi i bardziej „równomierni” będą subsydiować pozostałych. W tym właśnie tkwi sprzeczność między działaniem w kategoriach ekonomicznych a możliwościami słabszych ekonomicznie gospodarstw. Działania regulacyjne powinny te elementy w sposób racjonalny wypośrodkować. Najczęściej wyższymi opłatami stałymi obciąża się przedsiębiorstwa. Problem ten jednak nie jest łatwy i szczególnie wrażliwy społecznie [Grzymała 2010, s. 52–53].

7. Efektywność gospodarki komunalnej

Efektywność w gospodarce komunalnej kojarzona bywa z tzw. podejściem gospodarskim. Od władz gminy oczekuje się przede wszystkim dobrego gospodarowania. Ogólnie dobre gospodarowanie to świadoma działalność ludzi o charakterze indywidualnym lub zbiorowym polegająca na rozdziale ograniczonych zasobów między konkurencyjne zastosowania na podstawie racjonalnych przesłanek i użycia tych zasobów dla osiągnięcia możliwie najlepszego (optymalnego) pożytku, tj. wytworzenia i podziału wartości (dóbr i usług) w sposób zapewniający zaspokojenie potrzeb społecznych, a zarazem oszczędne ich spożytkowanie bez szkody dla środowiska naturalnego i warunków życia społeczeństwa. W praktycznej działalności gospodarowanie oznacza kalkulację nakładów i wyników w poszukiwaniu ich optymalnego zastosowania i wykorzystania w istniejących warunkach działania podmiotu gospodarczego (prawnych, politycznych, ekonomicznych, ekologicznych itp.) [Penc 1997].

Jak podkreśla W. Bachor dobre gospodarowanie to przede wszystkim racjonalne gospodarowanie, które w procesach gospodarczych polega na poprawnym myśleniu

i skutecznym działaniu. Odpowiada ono szerszemu pojęciu efektywności oznaczającej uzyskanie najlepszych rezultatów w produkcji lub dystrybucji towarów i usług po najniższych kosztach. W teorii ekonomii racjonalne gospodarowanie występuje w dwóch równoważnych wariantach: jako zasada największej wydajności (największego efektu) oraz jako zasada oszczędności środków (najmniejszego nakładu) [Bachor 2009, s. 134]. Celem racjonalnego gospodarowania nie może być tylko systematyczne podnoszenie efektywności ekonomicznej, lecz doskonalenie jakości życia społeczeństwa, a to wymaga uwzględnienia nie tylko kryteriów ekonomicznych (wyższa rentowność, wyższa produktywność czynników wytwórczych, wyższe tempo wzrostu itp.), lecz także kryteriów etycznych, moralnych i ekologicznych zapewniających lepsze i pełniejsze zaspokojenie wielorakich potrzeb (zwłaszcza potrzeb rozwoju) społeczności lokalnych i całego narodu. Za racjonalne można więc uznać dzisiaj te działania i decyzje, które dobrze służą podnoszeniu jakości życia społeczeństwa i respektują nie tylko wymagania wysokiej efektywności ekonomicznej, ale także uwzględniają inne (różne) aspekty sytuacji życiowej członków społeczeństwa gwarantujące ich rozwój duchowy [Bachor 2009, s. 134].

Ocena efektywności gospodarowania samorządu terytorialnego jest trudnym problemem i skomplikowanym. Należy oceniać nie tylko efektywność produkcyjną, ale i efektywność alokacyjną [Zalewski 1996, s. 113–114]. Ocena efektywności przedsięwzięć podejmowanych w gospodarce komunalnej powinna obejmować nie tylko koszty i korzyści bezpośrednio z nimi związane, lecz także koszty i korzyści ich oddziaływania na otoczenie społeczno-gospodarcze. Metodą umożliwiającą dokonywanie takich ocen jest analiza kosztów i korzyści. Na jej podstawie można dokonywać następujących ocen: finansowej, ekonomicznej i społecznej, z których każda następna stanowi rozwinięcie i uzupełnienie poprzedniej o brakujące elementy [Perkins 1994].

Do pomiaru efektywności można podchodzić także w kategoriach czasu. W ten sposób efektywność szacujemy *ex ante* i *ex post*. Efektywność *ex ante* polega na identyfikowaniu i szacowaniu przewidywanych efektów, nakładów i czasu. Zawiera ona znaczny stopień niedokładności. Efektywność *ex post* dotyczy rozpatrywania rezultatów określonych działań, a więc rzeczywistych efektów i nakładów. Stąd też stopień jej dokładności jest o wiele wyższy [Penc 1997].

Inaczej do efektywności podchodzić może przedsiębiorstwo, w tym przedsiębiorstwo komunalne. Ekonomiczna efektywność dotyczy stosunku między

wartością poniesionych nakładów a wartością efektów uzyskanych dzięki tym nakładom. Każde przedsiębiorstwo dążyć ma konsekwentnie do pełnego wykorzystania posiadanych zasobów. Zarówno techniczna efektywność, jak i ekonomiczna efektywność mają duże znaczenie w rynkowej ekonomice [Słownik ekonomiczny przedsiębiorcy 2004, s. 94–95]. Efektywność zatem opiera się na zasadach racjonalnego działania, które można określić jako uzyskanie maksymalnego efektu przy danych nakładach lub minimalizacji nakładów przy danym efekcie. Nieefektywny proces gospodarowania w przedsiębiorstwie prowadzi do stopniowego wyczerpania jego zasobów i grozi jego upadłością [Gołębiowski, Taczała 2005, s. 95].

Specyfika gospodarki komunalnej powinna być uwzględniana w ocenie efektywności zarówno produkcji, jak i różnych przedsięwzięć podejmowanych w tej dziedzinie, w tym zwłaszcza restrukturyzacji i prywatyzacji. Najpełniej wyraża się ona w koszcie jednostkowym, obejmującym koszt produkcji i dystrybucji usług oraz obsługi odbiorców. Na poziom tego kosztu wpływają wszystkie czynniki związane z działalnością przedsiębiorstwa [Dziembowski 1983, s. 236].

Zakładając, że gospodarka komunalna powinna mieć przede wszystkim wymiar użyteczności publicznej, powinna zatem wyrażać się w dążeniu do minimalizacji kosztów społecznych korzystania z usług komunalnych. Dzięki efektowi skali poprzez system sieci zaopatrzenie w wodę i odbiór ścieków, dostawa ciepła obniża koszty jednostkowe świadczenia usług. Efekt skali można również osiągnąć w komunikacji miejskiej oraz w gospodarce odpadami zwłaszcza, jeżeli usługi te świadczone są przez korporacje. W takim przypadku koszty społeczne stają się mniejsze w porównaniu z zaspokajaniem tych potrzeb z reguły przez mniejsze podmioty lokalne lub w sposób indywidualny. Można zatem próbować łączyć różne punktu odniesienia do efektywności usług komunalnych: konsumenta, czyli bezpośredniego odbiorcy (mieszkańca), jednostki osadniczej, na przykład miasta. Jednak jak uważa Z. Grzymała racjonalizacja funkcjonowania gospodarki komunalnej nie jest tak jednoznaczna. Na przykład w branży wodociągowo–kanalizacyjnej nie wszędzie zastosowano indywidualne pomiary zużycia wody w budynkach wielorodzinnych, co w znacznym stopniu utrudnia zastosowanie racjonalnej polityki zużycia wody i uzyskiwania efektów oszczędnościowych przez mieszkańców. Z drugiej strony wprowadzanie efektywnych rozwiązań paradoksalnie może przyczynić się do podwyżki taryf opłat z powodu zmniejszenia sprzedaży wody i konieczności zwrotu nakładów inwestycyjnych. Wszystkie te uwarunkowania przenoszą odpowiedzialność za gospodarowanie dobrami

komunalnymi na podmioty decyzyjne, na przykład na spółdzielnie mieszkaniowe, administracje domów komunalnych, czy ostatecznie przedsiębiorstwa komunalne. Podmioty te wcale nie muszą być także zainteresowane racjonalizacją zużycia mediów w warunkach, gdy rosną ich ceny. Inaczej więc efektywność ocenia każdy z tych podmiotów gospodarki komunalnej [Grzymała 2010, s. 64].

Poza tym, jak sądzi W. Bachor efektywność w rozumieniu odbiorcy usług (efektywność społeczna) będzie znacznie niższa od efektywności przedsiębiorstwa z powodu strat, jakie ponosi społeczeństwo (przedwczesne wyczerpanie bogactw naturalnych, zniszczenie środowiska, pogorszenie stanu zdrowia itp.) w rezultacie działalności gospodarczej przedsiębiorstw i ich dążenia do podwyższenia swojej efektywności kosztem ograniczenia nakładów eliminujących szkodliwe efekty zewnętrzne. Efektywność społeczna jest trudna do oceny z uwagi na brak precyzyjnych metod pomiaru zewnętrznych efektów działalności producentów oraz makroekonomicznego rachunku strat i korzyści [Bachor 2009, s. 140].

Konsumenta przede wszystkim interesuje dostępność do produktu komunalnego, jego jakość i cena. Miernikiem dla niego będzie możliwość korzystania z wodociągów, kanalizacji, centralnego ogrzewania, komunikacji miejskiej, gazu ziemnego, energii elektrycznej, łączności telekomunikacyjnych, itd. Następnie jakiej jakości jest woda, która jest mu podawana z sieci wodociągowej, jak często są odbierane jego śmieci, jak przebiega odbiór ścieków w przypadku gromadzenia ich w szambie i wreszcie ile go kosztują te media. Jest to spojrzenie statyczne określające stopień, koszt i jakość wyposażenia danego terenu w media komunalne. Konsument ocenia użyteczne dla niego efekty działań gminy i tak rozumie efektywność gospodarki komunalnej, poprzez jej skuteczność z jego punktu widzenia rzadko zwracając uwagę na to, czy gmina jest bezpośrednio odpowiedzialna za produkcję i dostawę tych dóbr. Przyjmując określony poziom jakości dóbr i usług komunalnych można tę skuteczność wyrazić jako:

- 1) stopień wyposażenia w sieć wodociągową i kanalizacyjną (w %),
- 2) stopień wyposażenia w centralne ogrzewanie, gaz ziemny i dostęp do energii elektrycznej (w %),
- 3) odsetek utwardzonych dróg w gminie,
- 4) wskaźnik gęstości telekomunikacyjnej (mierzony na przykład ilością aparatów telefonicznych na 100 mieszkańców),
- 5) częstotliwość wywozu odpadów komunalnych,

- 6) liczba przystanków komunikacji publicznej w odniesieniu do liczby mieszkańców,
- 7) długość ścieżek rowerowych, chodników w relacji do liczby mieszkańców,
- 8) liczba gminnych skwerów i placów zabaw dla dzieci na 1000 mieszkańców,
- 9) poziom taryf opłat za korzystanie z poszczególnych mediów komunalnych [za: Karwat 2008].

W praktyce efektywność społeczna zbiega z efektywnością w rozumieniu jednostki osadniczej. Reguluje to głównie mechanizm wyborczy. Jak podkreśla W. Bachor [Bachor 2009, s. 140] w gospodarce komunalnej, zdaniem wielu przedstawicieli gmin, cel „maksymalizacja zysków” jest odsunięty na dalszy plan. Chodzi bardziej o „maksymalizację efektów”. Dla samorządów priorytetem jest świadczenie usług na wysokim poziomie, przy jak najniższych cenach tych usług. Gmina zainteresowana jest jak najwyższym stopniem zaspokojenia potrzeb komunalnych wynikających z jej zadań własnych oraz utrzymaniem bieżącym istniejącej infrastruktury komunalnej i to jest jej główny wyznacznik efektywności. W ten sposób jednostka samorządu terytorialnego również przyczynia się do poprawy efektywności z punktu widzenia kosztów i korzyści społecznych. Inwestycje infrastrukturalne stanowią także rodzaj promocji lokalnej władzy. Stąd jednostka osadnicza jak zauważa Z. Grzymała będzie zwracać uwagę przede wszystkim na efekty inwestycji w ujęciu dynamicznym dotyczące głównie okresu sprawowania kadencji, na przykład:

- 1) przyrost sieci wodociągowej i kanalizacyjnej w ujęciu bezwzględnym i procentowym,
- 2) przyrost sieci, energetycznej, ciepłej, gazu ziemnego w ujęciu bezwzględnym i procentowym,
- 3) przyrost utwardzonych dróg gminnych, chodników, ścieżek rowerowych, przystanków komunikacji miejskiej w ujęciu bezwzględnym i procentowym,
- 4) wzrost liczby skwerów, parków, placów zabaw,
- 5) wzrost lub spadek taryf opłat [Grzymała 2010, s. 66].

Niezrozumiałe przez wiele władz gminy lansowanie formuły efektywności podmiotów komunalnych w oddzieleniu od poprzednio omawianych ram odniesienia, czyli mieszkańca i gminy wysuwa na plan pierwszy rozumienie efektywności

jako określonego poziomu zysku albo rosnących kosztów osobowych lub obu tych czynników naraz.

Jak już wspomniano możliwością obniżenia kosztów jednostkowych w podmiotach komunalnych jest możliwość wykorzystania efektów skali. Inne metody są uniwersalne dla wszystkich podmiotów gospodarczych niezależnie od ich formy organizacyjno–prawnej. Taką wstępną metodą do badania efektywności przedsiębiorstw z uwzględnieniem najważniejszych czynników wpływających na efektywność jest analiza spełnienia nierówności następujących czynników: [za Urbańczyk 2001, s. 200]

$$iR < iM < iP < iZ$$

gdzie:

i – indeks dynamiki, *R* – zatrudnienie,

M – aktywa ogółem (majątek),

P – przychody ze sprzedaży, *Z* – zysk netto.

Istotą tej nierówności jest założenie, że poprawa efektywności gospodarowania następuje wówczas, gdy wyniki ekonomiczne rosną szybciej niż nakłady [Gołębiowski, Taczała 2005, s. 96]. Jednakże wzorcowe układy nierówności nie mogą być przyjmowane bezkrytycznie jako wzorce uniwersalne i użyteczne w każdej sytuacji [Bednarski 1997, s. 45].

Jeżeli celem funkcjonowania podmiotu komunalnego będzie głównie cel finansowy, bez dążenia do obniżki kosztów jednostkowych, to podmioty takie, głównie spółki prawa handlowego o dominującym kapitale prywatnym będą starały się z nadwyżką pokryć koszty działalności. W praktyce albo przedsiębiorstwo zwiększa wpływy poprzez podnoszenie taryf opłat (sprzeczne z celami społecznymi i gminnymi) albo poprzez racjonalizację kosztów na przykład drogą dywersyfikacji dotychczasowych odbiorców, czy pozyskiwanie nowych. Preferowane byłoby pozyskiwanie odbiorców przemysłowych, którzy korzystają z usług komunalnych w innych porach doby niż mieszkańcy, co pozwala na lepsze wykorzystanie istniejących zdolności produkcyjnych. Przyciąganie podmiotów gospodarczych leży w gestii przede wszystkim gminy. Wpływają na to czynniki mające charakter sprzężeń zwrotnych.

Każda branża charakteryzuje się innymi miernikami efektywności. Analizując poszczególne elementy tych mierników można racjonalizować obie strony: wpływów i kosztów. Na przykład w komunikacji miejskiej podstawowym miernikiem określającym ilość wykonywanej pracy jest liczba wozokilometrów (Wkm) i miejskokilometrów (Mkm). Liczba wozokilometrów zależy od liczby wozów

w eksploatacji (W_e), współczynnika wykorzystania taboru (w_{tr}), liczby dni w roku (dn), średniego dobowego czasu kursowania jednego wozu w godzinach (g) i prędkości eksploatacyjnej w km/h (v_e). Z kolei liczba miejscokilometrów to iloczyn wozokilometrów (W_{km}) i średniej liczby miejsc w wozie (pw) [por. Sadowy, Grzymała 2000, s. 8–9].

Jak zauważa Z. Grzymała w miernikach wozokilometrów i miejscokilometrów nie znajdujemy bezpośrednich odniesień do przychodów. Wozy komunikacji miejskiej autobusowe lub tramwajowe mogą kursować z coraz większą częstotliwością, mogą być bardziej pojemne i komfortowe, mogą mieć większą prędkość eksploatacyjną i lepszy współczynnik wykorzystania taboru, a przychody mogą pozostawać na niezmiennym poziomie lub przyrastać wolniej niż wzrost nakładów na komunikację miejską. Wykorzystanie zdolności przewozowych komunikacji zależy przede wszystkim od wyboru tego środka komunikacji przez ludność, czyli od samych pasażerów. Trudno jest publicznemu przewoźnikowi zamykać na przykład mniej rentowne trasy. Znowu występuje tu konflikt pomiędzy miarami oceny skuteczności gminy a efektywnością przedsiębiorstwa. W celu zapewnienia sprawności komunikacyjnej miasta, nie można stosować li tylko ekonomicznych wskaźników przedsiębiorstwa. Miasto jest bardziej złożonym organizmem, w którym koszty transportu miejskiego są jednym z elementów całości kosztów potrzebnych do jego funkcjonowania, na którym to elemencie nie można w sposób najprostszy, tzn. poprzez likwidację nierentownych linii, czy ograniczenia częstotliwości kursowania czynić w pełni racjonalnych oszczędności [Grzymała 2010, s. 69].

W wypadku komunikacji miejskiej najłatwiejsza do osiągnięcia byłaby efektywność z punktu widzenia mieszkańca i gminy. Można ją poprawić na przykład poprzez wyodrębnienie pasa ruchu dla autobusów lub tak jak to robi się w Warszawie – budując metro. Inną możliwością jest organizacja tzw. szybkich tramwajów. Mniejsi prywatni przewoźnicy również mogliby zostać włączeni do systemu komunikacji miejskiej na liniach, gdzie trudniej byłoby wykorzystać efekt skali. Odgrywaliby zatem rolę wspomagającą ten system.

Szukając racjonalizacji działania przedsiębiorstw komunalnych od strony kosztowej można przeprowadzić analizę kosztów w układzie ekonomicznym, czyli w podziale na koszty stałe i zmienne. Koszt całkowity (K) w komunikacji miejskiej określa wzór:

$$K = W_{km} \cdot k_z + W_g \cdot k_{sg} + W_e \cdot k_{sw} + L_t \cdot k_{ss},$$

Na koszt całkowity wpływ mają: wozokilometry (W_{km}) i jednostkowy koszt zmienny przypadający na 1 wozokilometr w zł (kz), liczba wykonanych wozogodzin (W_g) i jednostkowy koszt stały zależny od wykonanych wozogodzin w zł (ksg), liczba wozów w eksploatacji (W_e) i jednostkowy koszt stały związany z ilością eksploatowanego taboru w zł (ksw) oraz długość eksploatowanych tras w km (L_t) i jednostkowy koszt stały zależny od długości eksploatowanych tras w zł (kss) w przypadku trakcji szynowych. [por. Rozkwitalska 1992, s. 20–21].

Analiza poszczególnych rodzajów kosztów powinna doprowadzić do wyboru najbardziej efektywnego rozwiązania. Na przykład do zakupu taboru o niższych parametrach spalania, albo większej pojemności lub niezawodności, co obniża koszty remontów. W ten sposób obniżymy zarówno koszty zmienne, jak i stałe.

Podobną analizę można przeprowadzić w stosunku do przedsiębiorstw sieciowych takich jak na przykład przedsiębiorstwa wodociągowo–kanalizacyjne. W tym przypadku wzór przyjmie następującą postać:

$$K = P_s \cdot kz + Z_{ddn} \cdot ksp + R_s \cdot ksr + L_p \cdot kst$$

Koszty w przedsiębiorstwie wodociągowym można wyliczyć jako sumę iloczynów ilości wody wtłoczonej do sieci w m^3 (P_s) i jednostkowego kosztu zmiennego na 1 m^3 w zł (kz), dobowej zdolności produkcyjnej urządzeń do produkcji wody w m^3 (Z_{ddn}) i jednostkowego kosztu stałego produkcji wody w zł na 1 m^3 wody wtłoczonej do sieci w zł (ksp), długości sieci wodociągowej w m (R_s) i jednostkowego kosztu stałego utrzymania urządzeń rozdzielczych w zł na 1 m długości przewodów (ksr) oraz iloczynu liczby urządzeń pomiarowych w szt. (L_p) i jednostkowego kosztu stałego utrzymania przyrządów pomiarowych w zł na 1 przyrząd pomiarowy [Grzymała 2010, s. 71].

W przedsiębiorstwach wodno–kanalizacyjnych można szukać oszczędności w zmianie technologii uzdatniania wody. W ten sposób wpływać można na koszty zmienny. Z kolei koszty stałe można obniżyć stosując mniej awaryjne sieci z nowoczesnych materiałów odpornych między innymi na ruchy skorupy ziemskiej i jednocześnie zapobiegających wyciekom. Zastosowanie elektronicznych przyrządów kontroli ubytków wody z sieci zapobiegnie stratom wody.

W podobny sposób można przeanalizować przedsiębiorstwo ciepłownicze i elektroenergetyczne uwzględniając w rozważaniach specyficzne dla każdej branży rodzaje kosztów. Z uwagi na to, że przedsiębiorstwa komunalne zwłaszcza przedsiębiorstwa sieciowe charakteryzują się wysokim udziałem kosztów stałych

pomocniczo w celu określenia efektywności tych przedsiębiorstw oblicza się wskaźniki w odniesieniu do majątku trwałego tych przedsiębiorstw. Do grupy tych wskaźników należy wskaźnik produktywności (obrotowości) majątku trwałego (Wp), który wyraża relację przychodów ze sprzedaży (P) do wartości majątku trwałego (Mtr). Wskaźnik ten informuje o wielkości przychodu uzyskanego z jednej złotówki posiadanego majątku trwałego. Odwrotność tego wskaźnika określana jest jako kapitałochłonność lub majątkochłonność (Wk) i oznacza wielkość majątku trwałego jaką zaangażowano do wytworzenia jednego złotego przychodu. Wzrost wskaźnika produktywności majątku, a równocześnie spadek kapitałochłonności jest zjawiskiem pozytywnym, oznacza bowiem poprawę wykorzystania majątku i szybsze jego krążenie [Leszczyński, Skowronek-Mielczarek 2004, s. 181–182].

Jeszcze innym wskaźnikiem byłyby wskaźnik kosztochłonności majątku trwałego (Wks) stanowiący relację kosztów działalności operacyjnej (Ko) do wartości majątku trwałego (Mtr). Wykorzystuje się również odwrotność tego wskaźnika. W przedsiębiorstwie do oceny efektywności majątku również wykorzystuje się wskaźnik technicznego uzbrojenia pracy (Wtu), który jest relacją majątku trwałego (Mtr) do liczby zatrudnionych (R) i typowe techniczne wskaźniki branżowe, jak np. wskaźnik inflitacji (Win) wody do sieci kanalizacyjnej mierzący ilość ścieków odebranych (zafakturowanych) od dostawców w tys. m³ w relacji do ilości ścieków w płynących do oczyszczalni ścieków wraz z wodami opadowymi i roztopowymi w tys. m³, czy wskaźnik udziału węzłów cieplnych zautomatyzowanych (Wwa) stanowiący relację liczby węzłów cieplnych zautomatyzowanych do liczby węzłów cieplnych ogółem. [por. Grzymała 2010, s. 72].

Można wykorzystać do analizy efektywności przedsiębiorstw komunalnych jeszcze inne wskaźniki będące relacją majątku trwałego na przykład do liczby mieszkańców lub powierzchni mieszkaniowej albo wielkości generowanego strumienia odpadów, itd.

Nie należy zapominać, że podstawowym miernikiem motywującym każde przedsiębiorstwo do działania jest rentowność. Wyróżniamy wskaźnik rentowności sprzedaży, aktywów, kapitału własnego. Można również do analizy wykorzystać próg rentowności, dźwignię operacyjną, wskaźniki płynności finansowej, przepływy pieniężne (tzw. układ kasowy). Ważne są również wskaźniki zadłużenia, obrotowości.

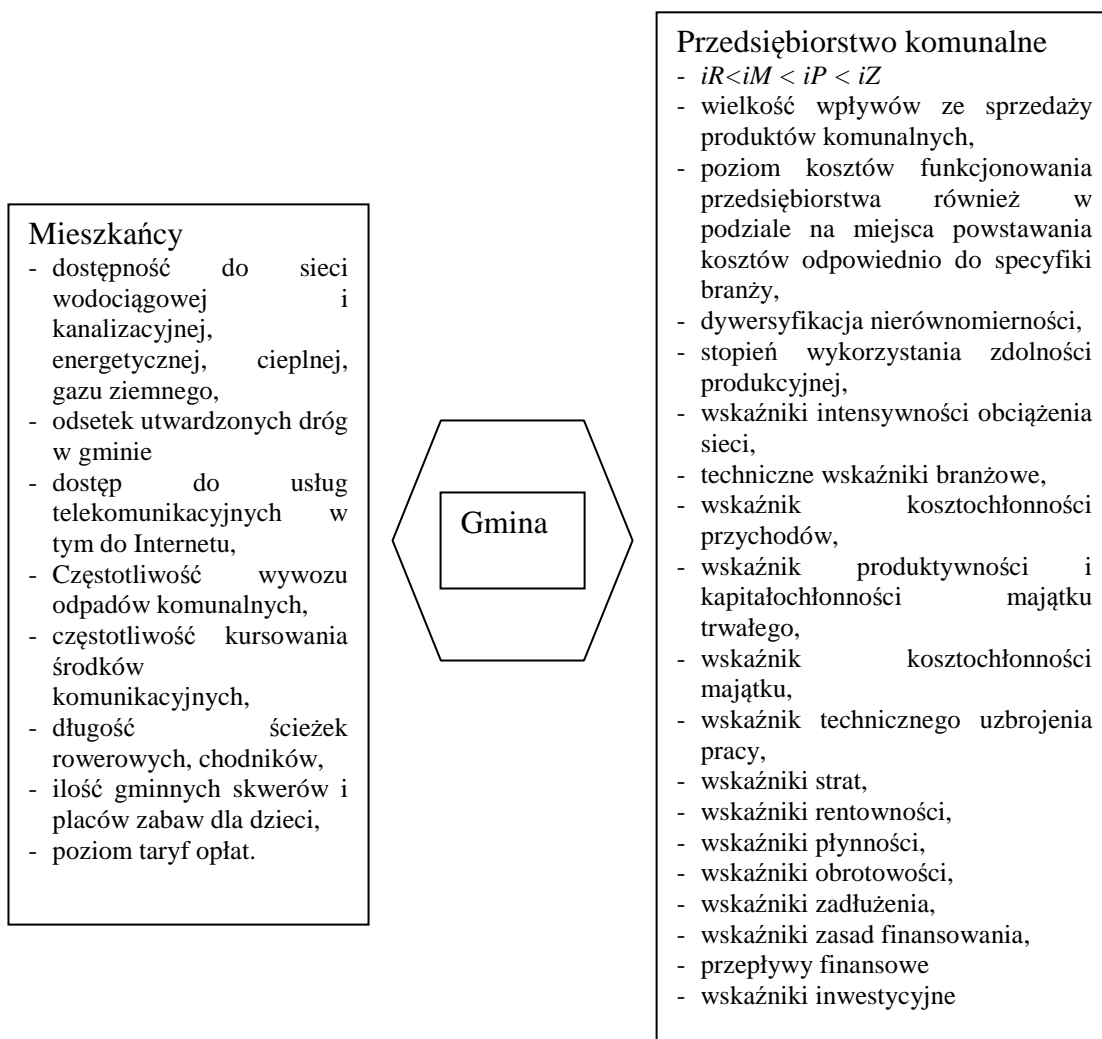
Niedocenionym w gospodarce komunalnej jest miernik oceny efektywności inwestycji. Często ambicja zarządów tych przedsiębiorstw powoduje nieracjonalne

inwestowanie. Podstawowymi miernikami efektywności inwestycji są: wskaźnik efektywności czy wskaźnik korzyści, także wartość zaktualizowana netto oraz wewnętrzna stopa zwrotu.

Kluczowym kontrolerem efektywności gospodarki komunalnej jest punkt widzenia jednostki osadniczej, co w praktyce oznacza władze gminy. To racjonalna polityka gminy (władarz) może wpływać na efekt skali poprzez szeroko rozumianą politykę rozwojową. To gmina także może zdecydować o budowie komunalnych grup kapitałowych zwiększających efekty skali, takie jak porozumienia komunalne, czy międzygminne albo wielobranżowe grupy kapitałowe na wzór francuskiej Veolii czy niemieckiego Remondisa. Postulaty mieszkańców stanowią jedynie wyznacznik polityki gminy w zakresie zaspokajania ich potrzeb. Z kolei swoboda działania przedsiębiorców pozbawiona wpływu kontroli ze strony gminy doprowadzi prędzej czy później albo do zamiany monopolu publicznego na prywatny albo do maksymalizacji wielorako rozumianych zysków bez należytego uwzględnienia korzyści mieszkańców. Na schemacie 3 przedstawiono tę zależność.

Gmina zatem powinna spełniać ważką rolę w kształtowaniu szeroko pojętej efektywności. Od gminy oczekuje się nie tylko wrażliwości społecznej, na którą powołują się kandydaci na radnych, ale również wiedzy i intuicji ekonomicznej. Proste zbieranie i wydawanie podatków na cele gminne jest pewnym zubożeniem zarządzania gminą i z pewnością nie przyczynia się do jej rozwoju oraz w konsekwencji do zaspokajania potrzeb komunalnych mieszkańców zarówno ilościowych, jak i jakościowych.

Schemat 3. Kryteria oceny efektywności gospodarki komunalnej przez mieszkańców i przedsiębiorstwa komunalne



Źródło: opracowanie własne na podstawie Z. Grzymała, Restrukturyzacja s. 76.

Rozdział II

FORMY ORGANIZACYJNE – PRAWNE REALIZACJI ZADAŃ Z ZAKRESU GOSPODARKI KOMUNALNEJ

1. Geneza organizacyjno–prawna realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej w ujęciu historycznym

Wybór formy organizacyjno–prawnej przy realizowaniu zadań z zakresu gospodarki komunalnej nierozzerwalnie związany jest z przyjętym modelem władzy lokalnej. Jeżeli ma charakter zdecentralizowany, czyli samorządowy, wówczas można przyjąć że decydujący wpływ na formę organizacyjno–prawną ma lokalna społeczność poprzez wybranych przez siebie przedstawicieli. Natomiast jeżeli władza lokalna ma charakter scentralizowany i jest częścią administracji rządowej wówczas wybór formy realizowania zadań z zakresu gospodarki komunalnej podejmowany jest na szczeblu centralnym i bardzo często nie uwzględnia potrzeb poszczególnych lokalnych społeczności.

Pierwszy z modeli samorządu terytorialnego ukształtował się w okresie międzywojennym (1919–1939). Samorząd w Polsce wyposażony był w osobowość prawną i prawo do posiadania własnego majątku, czyli tzw. mienia komunalnego, co pozwalało mu na prowadzenie gospodarki komunalnej. Było to możliwe dzięki uchwaleniu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r., która przyjęła, iż ustrój w Polsce opierać się będzie na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego o autonomicznym charakterze w obszarze administracji, gospodarstwa i kultury [Ustawa z 17 marca 1921].

Był to charakterystyczny dualistyczny model administracji publicznej. Samorząd pełnił zarówno funkcje administracyjne, obejmujące zadania zleczone, jak i gospodarcze obejmujące zakres własnej działalności. Do zakresu tego wchodziły zadania o charakterze społeczno–gospodarczym związane z zaspokojeniem lokalnych potrzeb miast i gmin i ich ludności. Był on dość szeroki i obejmował dwa rodzaje przedsiębiorstw: 1) użyteczności publicznej oraz 2) o charakterze przemysłowo–handlowym, pracujące zarówno na potrzeby gmin i miast, jak i na potrzeby ludności [por. Sadowy 1994, s. 59].

Działalność komunalną realizowano przede wszystkim poprzez przedsiębiorstwa funkcjonujące w różnych formach organizacyjno–prawnych dopuszczanych w tamtym okresie. W praktyce nie weszła w życie żadna ustawa, która by określała w sposób

jednoznaczny formę prawną przedsiębiorstwa komunalnego. Projekt takiej ustawy powstał w 1938 roku, lecz wybuch wojny przeszkodził w jego wprowadzeniu.

Generalnie przedsiębiorstwa komunalne okresu międzywojennego można sklasyfikować w sposób następujący:

1. Przedsiębiorstwa pozostające pod własnym zarządem publiczno-prawnym (nie wydzielone lub wydzielone z centralnej administracji komunalnej) oraz prywatno-prawnym–występujące w formie spółki akcyjnej lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.
2. Przedsiębiorstwa komunalne mieszane (posiadające udziały kapitału prywatnego lub spółdzielczego) występujące w formie spółki akcyjnej lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.
3. Przedsiębiorstwa koncesjonowane lub wydzierżawione [Dziembowski 1991, s. 7].

Przedsiębiorstwa pod własnym zarządem publiczno-prawnym miały ograniczoną samodzielność. Nie posiadały osobowości prawnej, stąd nie mogły prowadzić niezależnej polityki inwestycyjnej, czy kredytowej. Majątek takiego przedsiębiorstwa należał do miasta, a przedsiębiorstwu przekazywano go jedynie w użytkowanie. W tej formie prawnej przedsiębiorstwa nie wydzielone z centralnej administracji komunalnej stanowiły jedynie jedną z agend (wydziałów) zarządu miejskiego. Wydzielenie z administracji komunalnej dawało pewne formy samodzielności lecz w bardzo ograniczonym zakresie, co zasadniczo nie zmieniało formy organizacyjno-prawnej [Grzymała 2011, s. 170].

W okresie międzywojennym tworzono także przedsiębiorstwa w formie zarządu prywatno-prawnego, czyli działających na podstawie przepisów prawa handlowego. Dominującą formą organizacyjno-prawną była spółka akcyjna lub z ograniczoną odpowiedzialnością. Przedsiębiorstwa takie nabywały osobowość prawną i prawo do dysponowania posiadany majątkiem w chwili wpisania ich do rejestru handlowego. Dopuszczano do udziału w takich spółkach kapitał prywatny, dążąc jednak do zachowania przewagi kapitału komunalnego. W ten sposób tak połączone kapitały wykorzystywane były również w celach inwestycyjnych [Grzymała 2011, s. 170].

Przedsiębiorstwa komunalne mieszane stanowiły obraz współpracy publiczno-prywatnej. W takich spółkach akcyjnych lub z o.o. partner zewnętrzny (prywatny lub spółdzielczy) mógł posiadać większościowy udział w spółce. Przypomina to częściowo współczesne projekty partnerstwa publiczno-prywatnego.

Według M. Sadowy, przedsiębiorstw komunalnych działających na podstawie przepisów prawa handlowego było stosunkowo niewiele. Jedynym przedsiębiorstwem samorządowym posiadającym osobowość prawną prawa prywatnego była Krakowska Miejska Kolej Elektryczna. Majątek tej spółki akcyjnej w całości należał do gminy miasta Krakowa. Istniało również 7 przedsiębiorstw prowadzonych przez związki międzykomunalne. Spośród przedsiębiorstw o kapitale mieszanym 7 stanowiło w części własność komunalną, a w części prywatną, 3 stanowiły w części własność komunalną, a w części państwową [Sadowy 1994, s. 60].

W okresie międzywojennym rozpowszechniony był również system koncesyjny. Miasta nie dysponujące kapitałem własnym dopuszczały do prowadzenia przedsiębiorstw użyteczności publicznej kapitał prywatny. Po wygaśnięciu ustalonego okresu koncesji, koncesjonariusz zwracał cały majątek przedsiębiorstwa miastu. Przypominało to najbardziej współczesną zasadę Buduj, Eksploatuj, Przekaż (BOT: *Build – Operate – Transfer*). Zdarzały się również przypadki wydzierżawiania przedsiębiorstw komunalnych zwłaszcza w okresach nasilania kryzysów ekonomicznych. Nie dotyczyło to jednak w Polsce przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Najczęściej wydzierżawiano targowiska i rzeźnie. Dzierżawie i koncesji podlegało 424 przedsiębiorstw, co stanowiło 15,4% ogólnej liczby przedsiębiorstw komunalnych w Polsce [Sadowy 1994, s. 61].

W 1929 r. przedsiębiorstwa pod własnym zarządem publiczno-prawnym stanowiły 70,3% przedsiębiorstw komunalnych. W większych miastach wydzielano je z administracji centralnej, co stanowiło 6,3% tych przedsiębiorstw. Pozostałe 64% były to przedsiębiorstwa z mniejszych jednostek osadniczych nie wydzielone z komunalnej administracji centralnej [Romaniuk 1933, por. Dziembowski 1991, s. 8]. W praktyce zakres terytorialny tych przedsiębiorstw obejmował dany samorząd terytorialny. W uzasadnionych przypadkach tworzono spółki międzykomunalne, które swym zasięgiem obejmowały obszar kilku jednostek samorządu terytorialnego [Grzymała 2011, s. 171].

Do wybuchu II wojny światowej w Polsce przeważająca część przedsiębiorstw świadczących usługi komunalne stanowiła własność gmin lub była pod ich kontrolą. Takie rozwiązanie pozwalało gminom w dużym stopniu na prowadzenie bardziej samodzielnej polityki finansowej. Własność publiczna większości z tych przedsiębiorstw nie determinowała złego, czy niegospodarnego zarządzania [Grzymała 2011, s. 172]. Koszty i ceny świadczonych usług (taryfy opłat) w takich

przedsiębiorstwach były tak kalkulowane, żeby uzyskać przynajmniej minimalną rentowność lub tzw. działalność bezwynikową.

Po II wojnie światowej, zwłaszcza po 1950 roku kiedy zlikwidowano samorząd terytorialny zastępując go systemem rad narodowych [Ustawa z 20 marca 1950] przyjęto absolutnie inny model władzy lokalnej. Zaczęto realizować więc zasadę centralizmu demokratycznego. Lokalne władze nie posiadały już własnego mienia (majątek był państwowy), ani też osobowości publicznej i prywatno-prawnej. Ograniczenia wiązały się również w zakresie konstruowania budżetu. Realizacja zadań z zakresu gospodarki komunalnej odbywała się przede wszystkim w oparciu o jedno i wielobranżowe przedsiębiorstwa.

Przedsiębiorstwa jednobranżowe działały najczęściej w miastach większych, liczących powyżej 50 tys. mieszkańców. Przedsiębiorstwo jednobranżowe o zasięgu działania szerszym niż jedno miasto powoływano jedynie na terenie aglomeracji lub konurbacji. Przedsiębiorstwa wielobranżowe, czyli tzw. przedsiębiorstwa gospodarki komunalnej lub gospodarki komunalnej i mieszkaniowej powoływano w miastach liczących od kilkunastu do 50 tys. mieszkańców. W miastach mniejszych funkcjonowały zakłady budżetowe lub jednostki budżetowe [Grzymała, s. 100–101].

W latach 70. pojawiła się tendencja do bardziej autokratycznego działania. Władze wojewódzkie powoływały bezpośrednio podporządkowane sobie przedsiębiorstwa jednobranżowe o zasięgu obejmującym całe województwo, np. w zakresie wodociągów i kanalizacji, energetyki komunalnej, czy komunikacji miejskiej [Grzymała 2010, s. 101].

W 1981 roku uchwalono ustawę o przedsiębiorstwach państwowych [Ustawa z 25 września 1981], a w 1983 roku o systemie rad narodowych i samorządzie terytorialnym [Obwieszczenie Przewodniczącego Rady Państwa z 1 lipca 1988]. Ustawa o przedsiębiorstwach państwowych reaktywowała po ponad 30 latach przedsiębiorstwo użyteczności publicznej, które działało równolegle z drugą kategorią przedsiębiorstw określanych jako przedsiębiorstwa prowadzone na zasadach ogólnych. Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, podobnie, jak wszystkie inne przedsiębiorstwa określone zostały jako przedsiębiorstwa samodzielne, samorządne i samofinansujące. Niemniej jednak z uwagi na obowiązek czuwania nad zaspokojeniem podstawowych potrzeb ludności, stopień ingerencji władz terenowych pełniących funkcje organu założycielskiego był większy [Dziembowski 1991, s. 10 i nast.]. Budżety terenowe dotowały działalność nierentowną, zaś w sytuacji

osiągnięcia zysku, przedsiębiorstwa były opodatkowane na rzecz tych budżetów [Grzymała, s. 101].

2. Współczesne uwarunkowania wyboru formy organizacyjno–prawnej realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej

Zadania stanowiące działalność komunalną obejmują dziedziny wymienione między innymi w ustawie o samorządzie gminnym [Ustawa z 8 marca 1990], gdzie w art. 7 ust. 1, określa się, że są to działania których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Rozdział 2 ustawy o samorządzie gminy określa zakres i zadania gminy do których należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Można określić, że gmina wykonuje zadania własne w obszarze infrastruktury technicznej gminy (gminne drogi, ulice, wodociągi itd.), infrastruktury społecznej (oświata, kultura, ochrona zdrowia itd.), porządku i bezpieczeństwa publicznego (np. organizacja ruchu drogowego) oraz ładu przestrzennego i ekologicznego (np. ochrona środowiska).

Istotę gospodarki komunalnej i jednostek organizacyjnych gminy realizujących zadania w ramach gospodarki komunalnej wyraża Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 1997 roku (W. 8/96) stwierdzająca, że „(...) jednostki organizacyjne realizujące zadania tego typu wykonują je niezależnie od tego czy są w stanie pokryć związane z tym wydatki z własnych dochodów. W związku z tym ich działalność nie może być nastawiona na maksymalizację zysku i najczęściej jest dofinansowywana ze środków publicznych”. Gospodarka komunalna jest zatem z założenia ustawowego działalnością typu *not – for – profit*.

Z kolei A. Mituś [zob. Mituś 2005, s. 35–37; Ruśkowski, Salachna 2006] podaje za Naczelnym Sądem Administracyjnym, że zasadnicza odmiennosc między gospodarką komunalną, a działalnością gospodarczą polega głównie na tym, że gospodarka komunalna nie ma celu zarobkowego. Gmina jest przede wszystkim organem władzy publicznej i tylko z konieczności przejmuje funkcje interwencyjne, wówczas kiedy podmioty prywatne nie są zainteresowane podjęciem działalności w dziedzinach mało rentownych.

Zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego określa również ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej [Ustawa z 20 grudnia 1996]. Wzmiankowana ustawa nie formułuje definicji *sensu stricto*

„gospodarki komunalnej”, ale poprzez pryzmat zadań o charakterze użyteczności publicznej, wskazuje co gospodarka komunalna obejmuje i co jest jej celem. Według art. 1 ust. 2 ustawy gospodarka komunalna obejmuje zadania o charakterze użyteczności publicznej, „(...) których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych” [Stec, Mączyński 2011, s. 100]. Z kolei w art. 166 ust.1 podkreśla się, że zadania publiczne służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej i są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne [Stec, Mączyński 2011, s. 106].

Zdaniem A. Mitusia [Mituś 2005, s. 35–37] – sformułowanie „zbiorowe potrzeby wspólnoty” nie można określić a priori, w oderwaniu od jakiejś konkretnej jednostki samorządu terytorialnego (gminy). Wynika to z faktu, że potrzeby danej społeczności lokalnej wymagające podjęcia określonych działań celem ich zaspokojenia, mogą być odmienne zarówno w poszczególnych gminach, jak i odmienne w tej samej gminie na przestrzeni czasu. W przytoczonym artykule A. Mituś – wskazuje, że można jednak wyszczególnić enumeratywnie zbiór najczęściej przywoływanych, przez znawców tematu, aktywności gminy w sektorze komunalnym [Mituś 2005, s. 35–37].

Obecnie wybór formy organizacyjnej realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej jest elementem polityki władz lokalnych. Musi ona jednak uwzględniać, z jednej strony zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców, z drugiej zaś specyfikę prowadzenia tego typu działalności. Jednostki samorządu terytorialnego odpowiedzialne za świadczenie i dostarczanie usług komunalnych występują równocześnie w roli przedsiębiorcy, jak również reprezentanta interesów społeczności lokalnej. Ponieważ odpowiedzialność za poziom tych usług spoczywa na lokalnych władzach to one podejmują decyzję o wyborze form organizacyjno-prawnych podmiotów realizujących te zadania.

Ustawa o gospodarce komunalnej zapewnia gminie i jej zarządcy bardzo dużą autonomię, pozwalając na samodzielne ustalenie zasad i form prowadzenia gospodarki komunalnej oraz jej finansowania. Gmina może realizować zadania użyteczności publicznej zarówno za pomocą instrumentów właściwych prawu administracyjnemu, jak i za pomocą instytucji właściwych prawu cywilnemu. Potwierdza to art. 4 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej, który daje swobodę gminom wyboru sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej, jak również wysokości cen i opłat za świadczone usługi komunalne oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego [Ustawa z 20 grudnia 1996].

Wśród możliwości realizowania zadań z zakresu gospodarki komunalnej są, z jednej strony realizowanie ich poprzez jednostki organizacyjne charakterystyczne dla sektora finansów publicznych (jednostki i zakłady budżetowe), ustawę o samorządzie gminnym (związki międzygminne) oraz podmioty, które swoją działalność opierają o kodeks spółek handlowych (spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne). Jednostki samorządu terytorialnego mogą również w drodze umowy powierzyć wykonanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, z uwzględnieniem przepisów ustawy o finansach publicznych, partnerstwie publiczno–prywatnym, ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, a przede wszystkim ustawie – Prawo zamówień publicznych. Wskazuje się również na ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jak również o publicznym transporcie zbiorowym.

Schemat 4 przedstawia różnorodne formy organizacyjno–prawne gospodarki komunalnej prowadzone przez gminy.

Należy jednak podkreślić, że bez względu na wybór formy organizacyjnej prowadzenia gospodarki komunalnej zawsze odpowiedzialność za zaspakajanie zbiorowych potrzeb danej społeczności lokalnej jest obowiązkiem lokalnych władz, bez względu na to czy wykonuje ona zadania w sposób bezpośredni czy pośredni. Nie wydaje się również możliwe jednoznaczne określenie wad i zalety poszczególnych form organizacyjno–prawnych prowadzenia gospodarki komunalnej przez gminy. Wybór najkorzystniejszej formy zależy od wielu czynników i uwarunkowań. Wśród nich są zarówno czynniki endogeniczne, zależny bezpośrednio od gminy, jak i egzogenne – niezależne od jednostki samorządu terytorialnego. Wśród czynników, które w sposób szczególny mają wpływ na wybór formy realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej są wielkość gminy, powiązanie jej z otoczeniem, czy też rozmiar świadczonych usług.

Przedstawiona dynamika zmian podmiotów gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, częściowo odpowiedziała na pytania: jakie formy organizacyjno–prawne zapewniają podmiotom komunalnym samodzielność finansową i niezależność zarządzania i stwarzają przesłanki do efektywnego wykorzystania środków i minimalizację kosztów usług komunalnych, czy skala i tempo przekształceń i prywatyzacji podmiotów komunalnych była i jest wystarczająca oraz w jakim kierunku może iść konsolidacja branż podmiotów komunalnych i czy jest

ona nieunikniona. Zweryfikowała również hipotezę, że monitoring przekształceń własnościowych mienia komunalnego jest zadaniem ważnym i pożądanym również dla samych jednostek samorządu terytorialnego.

Schemat 4. Formy organizacyjno–prawne gospodarki komunalnej prowadzone przez gminy



Źródło: opracowanie własne na podstawie „Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego według stanu na koniec 2001 r.”, Ministerstwo Skarbu Państwa. Warszawa 2003 r. s. 9.

3. Jednostki samorządu terytorialnego podmiotami sektora finansów publicznych

W Polsce sektor finansów publicznych jest bardzo szeroki i obejmuje: 1) organy władzy publicznej (w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały); 2) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki; 3) jednostki budżetowe; 4) samorządowe zakłady budżetowe; 5) agencje wykonawcze; 6) instytucje gospodarki budżetowej; 7) państwowe fundusze celowe; 8) Zakład Ubezpieczeń Społecznych; 9) Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego; 10) Narodowy Fundusz Zdrowia; 11) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej; 12) uczelnie publiczne; 13) Polska Akademia Nauk; 14) państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe; 14) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, jednostek badawczo-rozwojowych, banków i spółek prawa handlowego [Art. 9 Ustawy z 27 sierpnia 2009].

Z powyższego wynika, że wśród podmiotów zaliczonych do sektora finansów publicznych należą również jednostki samorządu terytorialnego, jak również tworzone przez nie jednostki, głównie jednostki i zakłady budżetowe, ale również np. instytucje kultury.

Pierwsze z nich – jednostki budżetowe – nie posiadają osobowości prawnej, zaś wydatki pokrywają bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Jednostka działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności. Podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków. W jednostce budżetowej obowiązuje zasada roczności.

W formie samorządowych jednostek budżetowych występują podmioty z założenia deficytowe. W zakresie działalności jednostek budżetowych nie nastąpiły istotne zmiany po wejściu w życie ustawy o finansach publicznych z 2009 roku. Najważniejszą była likwidacja praktycznie we wszystkich jednostkach rachunków dochodów własnych. Są to środki pieniężne pochodzące z różnych źródeł. Jednostka, która posiada rachunek dochodów własnych samodzielnie dysponuje uzyskanymi dochodami, bez odprowadzania ich do budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Organ stanowiący określa jedynie źródła tychże dochodów oraz cele na jakie mogą być przeznaczane [Rozporządzenie z 29 czerwca 2006]. Jedyne wyjątek, jaki uczynił ustawodawca to zachowanie rachunku dochodów własnych w jednostkach budżetowych

działających na podstawie ustawy o systemie oświaty [Ustawa z 7 września 1991]. Dotyczy to więc m.in. szkół i przedszkoli.

Tabela 1 przedstawia dane dotyczące jednostek budżetowych samorządu terytorialnego.

Tabela 1. Jednostki budżetowe samorządu terytorialnego w latach 2002–2011

Lata	Liczba jednostek budżetowych	Wskaźnik dynamiki (rok poprz.=100)	Wskaźnik dynamiki (rok 2001=100)
2002	747	100,0	100
2003	746	99,8	99,9
2004	754	101,1	100,9
2005	902	119,6	120,7
2006	876	97,1	117,3
2007	903	103,1	120,9
2008	1003	111,1	134,3
2009	1445	144,1	193,4
2010	1 305	90,3	174,7
2011	1 223	93,7	163,7

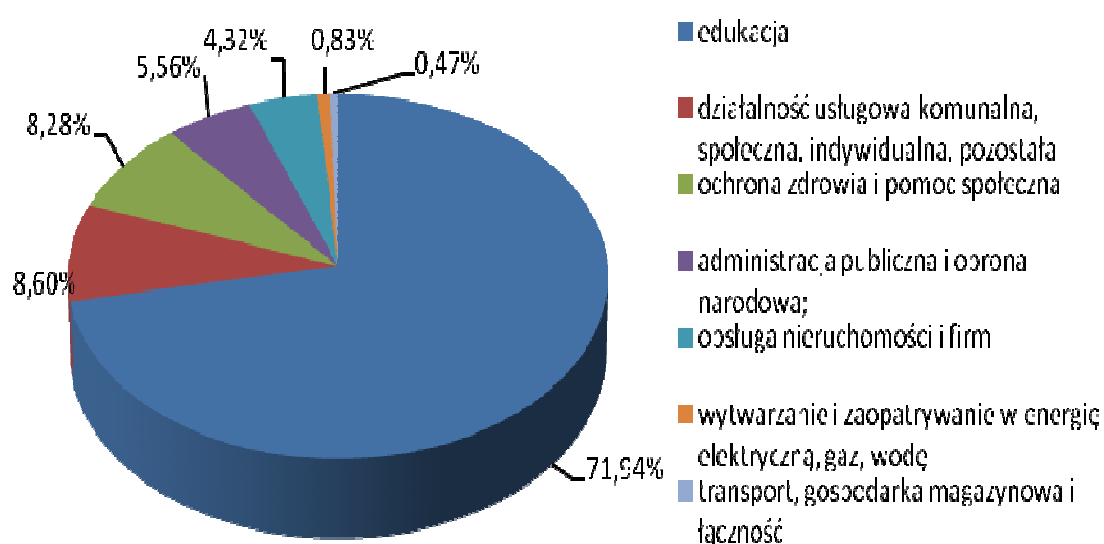
Źródło: opracowanie własne na podstawie Informacji o przekształceniu i prywatyzacji mienia komunalnego w latach 2002–2011, Ministerstwo Skarbu Państwa.

Według stanu na koniec 2011 roku, w samorządach funkcjonowało 1 223 jednostek budżetowych, w tym 37 nowoutworzonych oraz 35 nowych jednostek powstałych w wyniku przekształcenia wcześniej funkcjonujących zakładów budżetowych. Likwidacji uległo z kolei 14 jednostek budżetowych, 3 jednostki budżetowe przekształcono w spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, 3 przekształcono w instytucje kultury, zaś 2 w zakłady budżetowe [Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego za rok 2011, 2012, s. 6].

Wykres 1 wskazuje dynamikę zmian w liczbie samorządowych jednostek budżetowych. Ta forma organizacyjna sektora finansów publicznych dominuje przede wszystkim w edukacji (71,94%), co nie powinno budzić wątpliwości bowiem w tej formie organizacyjnej działają wszystkie szkoły oraz przedszkola dla których organem prowadzącym jest jednostka samorządu terytorialnego.

W dalszej kolejności jako jednostki budżetowe znajdowało się w działalności usługowej, komunalnej, społecznej, indywidualnej (8,60%) oraz ochronie zdrowia i pomocy społecznej (8,28%). Najrzadziej zaś w branżach: transport, gospodarka magazynowa i łączność (0,47%) oraz wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, wodę (0,83%). Tak więc, z punktu widzenia tematyki podejmowanej w niniejszej dysertacji, działalność jednostek budżetowych nie stanowi istotnego zagadnienia. Nie jest to bowiem optymalny podmiot do realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej.

Wykres 1. Struktura samorządowych jednostek organizacyjnych zarejestrowanych w rejestrze REGON w roku 2010 (według PKD z 2007 r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS, <http://www.stat.gov.pl>, dostęp: 27.11.2012.

W jednostkach samorządu terytorialnego, zwłaszcza w gminach, powszechną formą organizacyjno-prawną realizacji zadań publicznych jest również zakład budżetowy. Odpłatnie wykonuje zadania, pokrywając koszty swojej działalności z przychodów własnych, z tym, że może otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje przedmiotowe i celowe na zadania bieżące finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA). Natomiast dotacje celowe JST mogą przeznaczyć na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji.

Zgodnie art. 15 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych samorządowy zakład budżetowy może otrzymywać następujące dotacje:

- 1) przedmiotowe – dopłaty jednostkowe do produktów lub usług wytwarzanych w zakładach budżetowych;
- 2) celowe – na zadanie realizowane z udziałem środków unijnych bądź zagranicznych oraz na inwestycje;
- 3) podmiotowe – na zasadach określonych w ustawach odrębnych;
- 4) na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe: tzn. dla nowoutworzonych zakładów budżetowych.

Dotacje dla samorządowego zakładu budżetowego nie mogą przekraczać 50% kosztów jego działalności, jednak nie dotyczy to dotacji celowych na zadania bieżące, finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i zagranicznych. Podstawą gospodarki finansowej zakładu budżetowego jest roczny plan finansowy obejmujący:

- 1) przychody, w tym dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 2) koszty i inne obciążenia;
- 3) stan środków obrotowych;
- 4) stan należności i zobowiązań na początek i koniec okresu;
- 5) rozliczenia z budżetem jednostki samorządu terytorialnego.

Natomiast art. 15 ust. 8 ustawy o finansach publicznych zakłada, że samorządowy zakład budżetowy w planie finansowym może dokonywać zmian w ciągu roku w przypadku realizowania wyższych od planowany przychodów i kosztów, pod warunkiem że nie spowoduje to zmieszenia wpłat do budżetu jednostki samorządu terytorialnego ani zwiększenia dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Samorządowy zakład budżetowy obowiązany jest wpłacać do budżetu jednostki samorządu terytorialnego nadwyżkę środków obrotowych, ustaloną na koniec okresu sprawozdawczego, chyba że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego postanowi inaczej. Powoduje to uelastycznienie gospodarki finansowej zakładów budżetowych – poprzez dopuszczenie możliwości zatrzymywania przez nie osiągniętej w roku budżetowym nadwyżki, gdyż to organ stanowiący zadecyduje czy zakład ma wpłacić taką nadwyżkę do budżetu jednostki samorządu terytorialnego, czy też może ją zatrzymać w zakładzie. Istotne zapisy w ustawie o finansach publicznych w zakresie tworzenia, łączenia, przekształcenia i likwidacji samorządowego zakładu budżetowego zawarte są w art. 16 ustawy, w którym m.in. zakłada się, że przekształcenie samorządowego zakładu budżetowego w inną formę organizacyjno-prawną wymaga

upřednio jego likwidacji oraz że likwidując samorządowy zakład budżetowy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa przeznaczenie mienia znajdującego się w użytkowaniu tego zakładu, natomiast należności i zobowiązania likwidowanego zakładu w celu przekształcenia w inną formę organizacyjno–prawną przejmuje utworzona jednostka.

Ponadto wszelkie sprawy związane z sposobem prowadzenia gospodarki finansowej samorządowych zakładów budżetowych zgodnie z ustawą mają być uregulowane w drodze rozporządzenia, wydanego przez Ministra Finansów. W rozporządzeniu tym powinny się znaleźć między innymi: sposób i tryb sporządzania planów finansowych, sposób ustalania nadwyżki w samorządowych zakładach budżetowych.

Równie ważne dla efektywności funkcjonowania samorządowych zakładów budżetowych jest wskazanie w ustawie na uelastycznienie gospodarki finansowej poprzez dopuszczenie możliwości zatrzymywania przez nie osiągniętej w roku budżetowym nadwyżki finansowej.

Dane dotyczące zakładów budżetowych przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Zakłady budżetowe jednostek samorządu terytorialnego w latach 2001–2011

Lata	Liczba zakładów budżetowych	Wskaźnik dynamiki (poprz.=100)	Wskaźnik dynamiki (rok 2001=100)
2001	6948	100,0	100,0
2002	1110	16,0	16,0
2003	1114	100,4	16,0
2004	1124	100,9	16,2
2005	1 247	110,9	17,9
2006	1116	89,5	16,1
2007	1157	103,7	16,7
2008	1195	103,3	17,2
2009	1571	131,5	22,6
2010	782	47,8	11,3
2011	795	101,7	11,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie Informacji o przekształceniu i prywatyzacji mienia komunalnego w latach 2001–2011, Ministerstwo Skarbu Państwa.

W badanym okresie lat widać wyraźnie spadek ilości zakładów budżetowych. Rok 2010 stanowi istotną cezurę czasową w funkcjonowaniu zakładów budżetowych.

Uchwalona w roku 2009 nowa ustawa o finansach publicznych w zasadniczy sposób ograniczyła zakres działalności zakładów budżetowych. Dynamikę ograniczania działalności zakładów budżetowych wskazują również dane finansowe tych podmiotów w latach 2009–2011, które przedstawia tabela 3.

Tabela 3. Przychody i koszty zakładów budżetowych w latach 2009–2011 (w zł)

Jednostka	Wyszczególnienie	2009	2010	2011
Gminy	Stan środków na początek roku	46 431 298	39 387 162	31 334 674
	Przychody	4 070 865 392	4 051 742 857	2 871 693 873
	w tym: dotacje z budżetu	829 584 975	774 626 502	349 570 447
	Koszty, w tym:	4 049 388 477	4 046 800 870	3 128 628 252
	wpłaty do budżetu	15 885 438	20 360 615	14 614 461
	Stan środków na koniec roku	38 717 358	8 805 992	44 528 529
Miasta na prawach powiatu	Stan środków na początek roku	14 164 634	20 824 450	12 864 305
	Przychody	4 175 745 213	4 409 476 126	2 651 502 062
	w tym: dotacje z budżetu	1 315 888 371	1 225 877 831	412 257 677
	Koszty, w tym:	4 142 478 366	4 432 647 864	2 775 522 555
	wpłaty do budżetu	17 524 430	19 257 309	7 471 767
	Stan środków na koniec roku	14 293 308	-39 449 689	18 355 289

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego z lat 2009, 2010, 2011 (Ministerstwo Finansów).

Zakłady budżetowe zostały ograniczone tylko do wybranych dziedzin należących do zadań własnych samorządów. Cezurę czasową stanowił 31 grudnia 2010 roku, do kiedy to zakłady budżetowe prowadzące działalność w innej sferze niż w określonej nowej ustawie musiały zostać zlikwidowane. Tymi dziedzinami, w których zakłady budżetowe nadal mogą funkcjonować są gospodarka komunalna (mieszkalnictwo, drogi, wodociągi, kanalizacja, oczyszczanie ścieków, utrzymanie czystości, wysypiska, zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepłą, transport zbiorowy), zieleń miejska, targowiska, kultura fizyczna oraz cmentarze. Z nowej ustawy wyeliminowano więc zadania z zakresu oświaty. Oznaczało to, że dla części samorządów, które prowadziły np. przedszkola w formie zakładu budżetowego musiały

przekształcić w jednostkę budżetową. Poza samorządem, w ogóle nie funkcjonują zakłady budżetowe.

Ograniczenie działalności zakładów budżetowych widoczna jest również w ich przychodach i kosztach w latach 2009–2011, a więc w okresie kiedy nowa ustawa o finansach publicznych zaczęła obowiązywać i obligować jednostki samorządu terytorialnego do ich częściowej likwidacji (przekształceń).

Według informacji Ministerstwa Skarbu, na koniec 2011 roku, w jednostkach samorządu terytorialnego funkcjonowało 795 zakładów budżetowych. W tymże roku utworzono 33 nowe zakłady budżetowe, zlikwidowano 5 zakładów, a ich majątek sprzedano lub wrócił bezpośrednio pod zarząd właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast 35 zakładów budżetowych przekształcono w jednostki budżetowe, zaś 38 zlikwidowano w celu utworzenia spółki prawa handlowego, a majątek ich, zgodnie z ustawą o gospodarce komunalnej, wniesiono do utworzonej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością [Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego za rok 2011, 2012, s. 5]. W kluczowym dla działalności tych podmiotów okresie – 2010 roku – aż 90 zakładów budżetowych przekształcono w spółki z ograniczoną odpowiedzialnością [Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego za rok 2010, 2011, s. 8–9].

Zmieniał się również profil funkcjonowania zakładów budżetowych. O ile na początku XXI wieku dominowały zakłady (3 836) działające w sferze oświaty i wychowania, o tyle w okresie późniejszym najliczniejszą grupę stanowiły gminne wielobranżowe zakłady komunalne, w dalszej kolejności zakłady budżetowe zajmujące się produkcją, dostarczaniem i oczyszczaniem wody, zakłady budżetowe realizujące zadania z zakresu komunalnej gospodarki mieszkaniowej oraz pozostałe usługi komunalne [Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego według stanu na koniec 2005, 2006, s.15–16].

3.1. Spółki kapitałowe jednostek samorządu terytorialnego

W ustawie z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej [Ustawa z 20 grudnia 1996] w rozdziale 3 art. 9 ust.1 i 2 określono, że jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także mogą przystępować do takich spółek, jak również mogą tworzyć spółki komandytowe lub komandytowo–akcyjne, o których mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno–prywatnym [Ustawa z 19 grudnia

2008]. Drugim aktem prawnym, który reguluje materię spółek kapitałowych, w tym tworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, jest Kodeks spółek handlowych [Ustawa z 15 września 2000]. Cechami charakterystycznymi spółek kapitałowych jest między innymi: 1) odrębna od jednostki samorządu terytorialnego osobowość prawna; 2) działanie spółki we własnym imieniu i na własne ryzyko; 3) możliwość zaciągania kredytów i pożyczek; 4) ponoszenie odpowiedzialności cywilnoprawnej za swoje zobowiązania.

Należy zwrócić uwagę, że spółki kapitałowe pomimo że tworzone są przez gminy są równoprawnymi uczestnikami życia gospodarczego i jak dla każdego podmiotu rynkowego najważniejszy jest zysk. Biorąc pod uwagę wcześniejsze dywagacje dotyczące traktowania realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej powstaje pytanie, w jaki sposób spółka kapitałowa, której celem jest maksymalizacja zysku może realizować zadania o charakterze użyteczności publicznej?

Z rynkowego punktu widzenia jest kilka czynników, które decydują że wybór spółki kapitałowej do realizowania zadań z zakresu gospodarki komunalnej jest właściwy. Przede wszystkim to struktura organizacyjna motywuje do bardziej efektywnego i racjonalnego wykorzystania majątku w celu osiągnięcia zysku. Za wyborem formy spółki przemawia też przejrzystość funkcjonowania, jasno określone kompetencje organów spółki i możliwość wyodrębnienia majątku służącego realizacji usług komunalnych. Biorąc pod uwagę typowo komercyjny charakter spółek kapitałowych, dochody z zysku stanowią potencjalne źródło dochodów gmin. Dochody te podlegają opodatkowaniu na zasadach ogólnych. Gmina jako właściciel lub współwłaściciel spółki poprzez swoje organy, głównie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), posiada wpływ na działalność podmiotu. Jeżeli jest to jednoosobowa spółka gminna wójt, z racji że pełni funkcję zgromadzenia wspólników, powołuje radę nadzorczą. Także sama rada gminy nie traci wpływu na działalność spółek komunalnych. Na przykład na każdorazowe podniesienie kapitału spółki wymagana jest zgoda rady gminy.

Należy podkreślić, że gmina spółki prawa handlowego może być tworzona zgodnie z art. 10 ustawy tylko poza sferą użyteczności publicznej jeżeli łącznie zostaną spełnione określone warunki w tym gdy istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym oraz występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych

nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia [Ustawa z 20 grudnia 1996]. Ustawodawca przewiduje, że poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich również wówczas, jeżeli zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową.

Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością stanowią formę dominującą dla własności samorządowej. Natomiast wśród spółek akcyjnych przeważają licznie podmioty z większościowym udziałem podmiotów innych niż samorządowe. Można zaobserwować wyraźną tendencję, że corocznie przybywa zdecydowanie więcej spółek kapitałowych z wyłącznym udziałem jednostek samorządu terytorialnego niż tych, w których obok kapitału samorządowego występuje inny rodzaj kapitału. Tabela 4 przedstawia dane o spółkach z kapitału samorządu terytorialnego.

Tabela 4. Spółki z kapitałem samorządu terytorialnego w latach 2001–2011

Lata	Spółki kapitałowe					
	Akcyjne			Z ograniczoną odpowiedzialnością		
	Liczba	Wskaźnik dynamiki (poprz.=100)	Wskaźnik dynamiki (rok 2001=100)	Liczba	Wskaźnik dynamiki (poprz.=100)	Wskaźnik dynamiki (rok 2001=100)
2001	358	100,0	100,0	2 056	100,0	100,0
2002	362	101,1	101,1	2160	105,1	105,1
2003	168	46,4	46,9	1588	73,5	77,2
2004	188	111,9	52,5	1757	110,6	85,5
2005	191	101,6	53,4	1789	101,8	87,0
2006	166	86,9	46,4	1698	94,9	82,6
2007	194	116,9	54,2	1811	106,7	88,1
2008	210	108,2	58,7	1914	105,7	93,1
2009	180	85,7	50,3	1933	101,0	94,0
2010	373	207,2	104,2	2058	106,5	100,1
2011	397	106,4	110,9	2312	112,3	112,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie Informacji o przekształceniu i prywatyzacji mienia komunalnego w latach 2001–2011, Ministerstwo Skarbu Państwa.

Analiza danych dotyczących liczby spółek handlowych z udziałem kapitału samorządu terytorialnego skłania do stwierdzenia, że gminy coraz częściej korzystają z tej formy organizacyjno–prawnej przy realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej. Wnioski te potwierdzają zarówno informacje z gmin zebrane przez Ministerstwo Skarbu Państwa, jak również dane uzyskane z Głównego Urzędu Statystycznego. Należy sądzić, że jednostki samorządu terytorialnego wybierają częściej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością przede wszystkim na niższy koszt ich prowadzenia oraz bardziej uproszczone procedury. Należy zauważyć, że forma organizacyjna właściwa dla spółki z ograniczoną odpowiedzialnością znajduje zdecydowanie szersze zastosowanie przy organizacji małych i średniej wielkości przedsięwzięć gospodarczych. Dotychczasowe doświadczenie dowiodły, że forma spółki akcyjnej jest najbardziej odpowiednia dla działalności w większej skali i wymagająca znacznych nakładów. Proces jej tworzenia jest bardziej skomplikowany niż spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

Poważnym problemem utrudniającym pełne wykorzystanie formy spółki prawa handlowego w gospodarce komunalnej są przepisy podatkowe praktycznie uniemożliwiające przekazanie spółkom mienia służącego realizacji ich zadań. Zgodnie z przepisami dotyczącymi VAT wniesienie majątku do spółki podlega opodatkowaniu podobnie jak transakcja sprzedaży tego majątku. W celu uniknięcia opodatkowania gminy tworzące spółki nie przekazują majątku spółkom, lecz jedynie zlecają zarządzanie majątkiem, który pozostaje mieniem gminy. W efekcie z kalkulacji cen i kosztów świadczonych usług wypada amortyzacja. Wymusza to ustalanie cen na zaniżonym poziomie i konieczność finansowania inwestycji odtworzeniowych i rozwojowych bezpośrednio z budżetu gminy, co prowadzi do niejawnego subsydiowania usług komunalnych, a tym samym zmniejszenia udziału opłat za usługi w pełnych kosztach ich świadczenia. W tabeli 5 przedstawiono spółki samorządu terytorialnego wg PKD.

Najczęściej spółki handlowe samorządu terytorialnego według sekcji i działów Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) w 2011 roku znajdowały się w sekcji E i zajmowały się dostawą wody, gospodarowaniem ściekami i odpadami (30,67%), następnie obsługą rynku nieruchomości (13,61%), wytwarzaniem i zaopatrywaniem w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę (10,43%), budownictwem (8,64%) oraz transportem i gospodarką magazynową (7,43%). Natomiast z sekcji E

najwięcej 490 tj. 55,18% podmiotów znalazło się w podklasie 36.00.Z – pobór, uzdatnianie i dostarczenie wody [www.pkd-24.pl].

Tabela 5. Spółki handlowe samorządu terytorialnego według sekcji i działów Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) w 2005 i 2011 roku

Wyszczególnienie	Stan na 31.12.05 ¹		Stan na 31.12.11		Zmiany
	Liczba	Wskaźnik struktury (w %)	Liczba	Wskaźnik struktury (w %)	
Ogółem:	2188²	100,0	2895³	100,0	+707
1. Dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami; rekultywacja	-	-	888	30,67	-
z tego:					
a) Pobór, uzdatnianie i dostarczenie wody	-	-	490	16,93	-
b) Gospodarka odpadami, odzysk surowców	-	-	272	9,40	-
c) Odprowadzanie i oczyszczanie ścieków	-	-	123	4,25	-
d) Rekultywacja	-	-	3	0,10	-
2. Obsługa rynku nieruchomości	487	22,26	394	13,61	-93
3. Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę	676	30,90	302	10,43	-374
4. Budownictwo	307	14,03	250	8,64	-57
5. Transport i gospodarka magazynowa	167	7,63	215	7,43	+48
6. Przetwórstwo przemysłowe	237	10,83	138	4,77	-99
7. Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna	-	-	130	4,49	-
8. Opieka zdrowotna i pomoc społeczna	56	2,56	129	4,46	+73
9. Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją	-	-	103	3,56	-
10. Handel, naprawa pojazdów samochodowych	113	5,16	89	3,07	-24
11. Działalność finansowa i ubezpieczeniowa	58	2,65	54	1,87	-1
12. Informacja i komunikacja	-	-	53	1,83	-
13. Administrowanie i działalność wspierająca	-	-	49	1,69	-
14. Zakwaterowanie i gastronomia	34	1,55	34	1,17	0
15. Edukacja	12	0,55	19	0,66	+7
16. Górnictwo i wydobywanie	17	0,78	16	0,55	-1
17. Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo	22	1,01	18	0,62	-4
18. Pozostała działalność usługowa	-	-	13	0,45	-
19. Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne	2	0,09	1	0,03	-1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS. „Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej wpisanych do rejestru REGON, I półrocze 2011 r.”. Informacje i opracowania statystyczne, Warszawa 2011.

¹ Dane wg PKD z 2004 roku dlatego w niektórych sekcjach brak danych, gdyż nie ma dokładnego odpowiednika w sekcjach PKD z 2007 roku.

² Dla roku 2005 N=2188.

³ Dla roku 2011 N=2895.

3.2. Spółdzielnie socjalne

Spółdzielnie socjalne są stosunkowo nową formą prowadzenia działalności gospodarczej, łącząca w swojej działalności cele społeczne z ekonomicznymi. Stąd bardzo często spółdzielnie socjalne są częścią ekonomii społecznej, która w ostatnich latach zyskuje coraz większe zainteresowanie nie tylko środowisk naukowych, ale również osób zaangażowanych w rozwiązywanie problemów społecznych, zwłaszcza wśród osób zagrożonych marginalizacją społeczną.

Możliwość tworzenia spółdzielni socjalnych stwarza ustawa z kwietnia 2006 roku [Ustawa z 27 kwietnia 2006]. Przedmiotem działalności spółdzielni jest prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa w oparciu o osobistą pracę członków. Ma na celu odbudowanie i podtrzymanie umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu oraz odbudowanie i podtrzymanie zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy. W sferze zadań publicznych może prowadzić działalność tylko w obszarach wskazanych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Wśród podmiotów uprawnionych do założenia spółdzielni są również jednostki samorządu terytorialnego. Muszą one jednak zatrudnić w spółdzielni co najmniej pięć osób zagrożonych marginalizacją społeczną (m.in. bezrobotni, niepełnosprawni).

Choć jest to nowa forma prowadzenia działalności gospodarczej liczba spółdzielni socjalnych systematycznie wzrasta. O ile w 2009 roku było ich 187, o tyle w 2010 roku 276 spółdzielni socjalnych, zaś w 2011 roku już 402 spółdzielnie socjalne. Największą dynamikę wzrostu liczby spółdzielni socjalnych obserwuje się w województwach wielkopolskim, mazowieckim, śląskim, małopolskim, łódzkim oraz zachodniopomorskim [Informacja o funkcjonowaniu spółdzielni socjalnych za okres 2010–2011, 2012, s. 8–9].

Prowadzone badania prowadzone przez Ogólnopolski Związek Rewizyjny Spółdzielni Socjalnych na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej [Informacja o funkcjonowaniu spółdzielni socjalnych za okres 2010–2011, 2012, s. 24 i nast.] wskazują na szeroki zakres realizowanych zadań przez spółdzielnie socjalne. Dominują przede wszystkim usługi. Wśród badanych spółdzielni jedynie 14% deklarowało, że w zakresie swojej aktywności mają także działalność produkcyjną. Dominującym obszarem działalności badanych spółdzielni socjalnych były usługi z zakresu dom i ogród (43%), a następnie budownictwo (33,3%), usługi elektryczne,

elektroniczne, hydrauliczne, konserwatorskie, malarskie, remontowe, spawalnicze, stolarskie, ślusarskie oraz kamieniarskie. Trzecim zaś gastronomia (27,9%), w tym usługi cateringowe, organizacja imprez okolicznościowych oraz prowadzenie lokali gastronomicznych [Informacja o funkcjonowaniu spółdzielni socjalnych za okres 2010–2011, 2012, s. 44–45]. Autorzy badań zwracają uwagę, że wybór obszaru działalności gospodarczej spółdzielni socjalnych najczęściej uwarunkowany był posiadaniem przez jej członków wykształceniem i umiejętnościami (28,2%) oraz rozpoznaniem potrzeb rynkowych (26,7%) [Informacja o funkcjonowaniu spółdzielni socjalnych za okres 2010–2011, 2012, s. 43].

Wśród głównych zleceniodawców usług (produkcji) spółdzielni socjalnych były osoby fizyczne (37%), firmy prywatne (23%), ale także administracja publiczna, w tym jednostki samorządu terytorialnego (22%) [Informacja o funkcjonowaniu spółdzielni socjalnych za okres 2010–2011, 2012, s. 46].

Trudno jednak w chwili obecnej ocenić na ile stosunkowo nowe rozwiązania mogą być wykorzystane przy realizacji niektórych zadań z zakresu gospodarki komunalnej. Na pewno spółdzielnie socjalne nie zastąpią zakładów budżetowych oraz spółek kapitałowych na rynku usług komunalnych. Co najwyżej mogą tylko być włączone w realizację niektórych zadań.

Z analizy różnych form prowadzenia gospodarki komunalnej w gminie wynika, że nie każda z nich daje równe możliwości efektywnego działania. Zakłady budżetowe charakteryzuje działanie według zasad prawa i finansów publicznych bez posiadania osobowości prawnej. W związku z tym zakłady budżetowe działają w zakresie pełnomocnictwa udzielonego przez wójta, burmistrza czy prezydenta. W sprawach finansowych zakłady budżetowe otrzymują dotacje z budżetu gminy na wydatki bieżące i inwestycje oraz są zobowiązane do odprowadzanie do budżetu nadwyżki środków obrotowych. Natomiast spółki prawa handlowego są pod tym względem całkowicie samodzielne. Same muszą wypracować pieniądze na bieżące utrzymanie i rozwój. Jednak najistotniejszymi mankamentami zakładów budżetowych oprócz wyżej wymienionych jest brak amortyzacji i możliwości samodzielnego zadłużania się oraz wykorzystania zdolności kredytowych, co skutkuje dla gminy brakiem możliwości odtwarzania w sposób prawidłowy swojego majątku. W spółkach prawa handlowego majątek jest amortyzowany dla odtwarzania majątku, a zysk może być przeznaczany na inwestycje. Spółki kapitałowe mogą posiadać zdolności kredytowe. Natomiast w strukturze holdingowej spółka matka może być gwarantem kredytów i pożyczek

zaciąganych przez spółki zależne. Spółki wewnątrz grupy kapitałowej mają prawo wzajemnie udzielać sobie kredytów, pożyczek i gwarancji. Ponadto, gmina może uzyskać zwrot z pieniędzy wniesionych do spółek aportem na inwestycje w postaci akcji i udziałów spółek komunalnych lub ich zwrotu ze sprzedaży akcji.

Szczególnie istotne jest wskazania zalet i wad poszczególnych form organizacyjnych w zakresie, które istotne są z punktu widzenia prowadzenia działalności w sektorze komunalnym, a zwłaszcza 1) kosztów działalności; 2) taryf opłat; 3) możliwości finansowania inwestycji. Wspólnie potraktowano występujące w Polsce formy budżetowe, czyli jednostkę budżetową i zakład budżetowy. W tabeli w określonych sytuacjach jednakże oddzielnie zaprezentowano wady i zalety poszczególnych form budżetowych. Ocena form pozabudżetowych w szczególności dotyczy spółek prawa handlowego. Spółki te dominują wśród tych form organizacyjno-prawnych.

Na podstawie przeprowadzonej analizy należy stwierdzić, że formy organizacyjno-prawne zapewniające podmiotom komunalnym samodzielność finansową i niezależność zarządzania są najlepszym rozwiązaniem organizacyjnym umożliwiającym efektywne wykorzystanie środków i minimalizację kosztów usług. Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że przekształcenia podmiotów komunalnych w spółki kapitałowe ułatwiają ich restrukturyzację, prowadzenie inwestycji oraz ewentualne pozyskiwanie inwestorów. Można przypuszczać, że wady i zalety poszczególnych form organizacyjno-prawnych działalności komunalnej gmin zależą od ich konkretnych zastosowań. Można przyjąć, że zakład budżetowy jest nieprzydatny do prowadzenia działalności, która wymaga dużych nakładów kapitałowych do których należą ciepłownictwo, wodociągi i kanalizacja, natomiast sprawdza się jako organizator komunikacji miejskiej.

Wybór najlepszej formy prowadzenia działalności powinien zależeć od konkretnej sytuacji i przyjętego modelu realizacji usług. Praktyka często pokazuje, że nierzadko optymalne rozwiązanie zawiera w sobie kompilację różnych form na przykład zakład budżetowy organizuje rynek, spółki realizują usługi. Wydaje się, że bilans form działania jednostek komunalnych, zdecydowanie przemawia za dalszą i zdecydowanie szybszym tempem przekształceń, szczególnie zakładów budżetowych w spółki kapitałowe, ponieważ gmina powinna być raczej organizatorem, a nie wykonawcą usług komunalnych. Wydaje się, że gospodarkę komunalną w przyszłości

czeka nieuchronna prywatyzacja, którą poprzedzi na znaczną skalę partnerstwo publiczno–prywatne.

Tabela 6. Zalety i wady budżetowych i prywatnych form organizacyjno–prawnych działalności komunalnej

Formy budżetowe	Formy pozabudżetowe
Koszty działalności	
Zalety	
<p>1. Niskie koszty działalności z uwagi na nie uwzględnianie amortyzacji w kosztach działalności.</p> <p>2. Pokrywanie strat z budżetu gminy (jednostka budżetowa) lub dotowanie działalności nierentownej (samorządowy zakład budżetowy).</p> <p>3. Dobrze rozwinięty system ewidencji kosztów w układzie rodzajowym i kalkulacyjnym.</p> <p>4. Brak motywacji do generowania zysku "za wszelką cenę".</p>	<p>1. Pełna samodzielność finansowa, zwłaszcza w podmiotach prywatnych</p> <p>2. Relatywnie większa motywacja do obniżania kosztów osobowych w branżach funkcjonujących na konkurencyjnym rynku (gospodarka odpadami, gospodarka mieszkaniowa).</p> <p>3. Analiza kosztów i przepływów finansowych.</p> <p>4. Możliwość pełnego odtwarzania wartości majątku podmiotu w wyniku prowadzonej działalności.</p> <p>5. Możliwość tworzenia grup kapitałowych i ekspansji na inne rynki, co w dłuższym okresie może przyczynić się do obniżki kosztów jednostkowych.</p> <p>6. Możliwość dywersyfikacji usług.</p>
Wady	
<p>1. Brak możliwości alokacji wygoszparowanych oszczędności.</p> <p>2. Brak samodzielności finansowej - w tym brak możliwości zaciągania kredytu na działalność bieżącą i inwestycyjną oraz prowadzenia samodzielnej polityki płacowej.</p> <p>3. Brak wykorzystania zasad rachunkowości zarządczej i finansami przedsiębiorstwa.</p> <p>4. Brak zapotrzebowania na analizę produktywności majątku i wydajności pracy.</p> <p>5. Brak potrzeby wykorzystania analizy przepływów finansowych.</p> <p>6. Brak możliwości ekspansji na inne rynki.</p> <p>7. Praktyczny brak motywacji do dywersyfikacji usług.</p>	<p>1. Wyższe koszty działalności z uwagi na uwzględnienie amortyzacji w kosztach.</p> <p>2. Nacisk na podwyższanie kosztów osobowych w branżach niekonkurencyjnych.</p> <p>3. Dążenie do uzyskania dodatniego wyniku finansowego nawet kosztem zaspokojenia potrzeb mieszkańców.</p> <p>4. W wielu spółkach miejskich brak zapotrzebowania na analizę produktywności majątku i wydajności pracy.</p> <p>5. W szczególnych sytuacjach obniżanie kosztów konserwacji urządzeń i odtwarzania środków trwałych w celu poprawy wyniku finansowego, co w perspektywie prowadzi do dekapitalizacji majątku.</p> <p>6. Wyższe koszty kadry menedżerskiej.</p>
Taryfy opłat	
Zalety	
<p>1. Niskie prospołeczne taryfy opłat.</p>	<p>1. Pokrycie taryfą opłat kosztów działalności zwłaszcza w dużych miastach, co zwalnia miasto z ewentualnego dofinansowania działalności deficytowej.</p>
Wady	
<p>1. Taryfa opłat nie pokrywa kosztów odtworzenia majątku.</p>	<p>1. Relatywnie wyższe tendencje do podwyższania taryf opłat głównie z uwagi na potrzeby inwestycyjne.</p>

Inwestycje	
Zalety	
1. Relatywnie większe możliwości dokonywania inwestycji z udziałem środków publicznych, w tym środków z UE, co odsuwa w czasie konieczność finansowania ze środków własnych odtwarzania majątku podmiotu.	1. Możliwości dokonywania inwestycji w partnerstwie publiczno-privatnym. 2. Możliwość realizacji popytu inwestycyjnego w powiązanych kapitałowo przedsiębiorstwach.
Wady	
1. Uzależnienie realizacji inwestycji od kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego.	1. Unikanie inwestycji w celu obniżenia wydatków.

Źródło: opracowanie własne.

Należy podkreślić, że gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Tym nie mniej realizując zadania publiczne, tak szeroko określone, władze jednostek samorządu terytorialnego stały się podmiotami mogącymi wpływać na rozwój przedsiębiorczości na swoim terenie. Dysponując własnym majątkiem i podmiotami gospodarczymi, przekazanymi samorządowi terytorialnemu w procesie komunalizacji mienia Skarbu Państwa w celu umożliwienia realizacji nałożonych na nie zadań, jednostki samorządu terytorialnego stały się przedsiębiorcami uczestniczącymi w życiu gospodarczym kraju.

Rozdział III

KRYTERIA I METODY OCENY PODMIOTÓW KOMUNALNYCH

1. Uwagi ogólne

Podmioty komunalne można oceniać przede wszystkim poprzez ich szeroko rozumianą efektywność. Z. Grzymała wskazuje, że pojęcie efektywności ekonomicznej kojarzone zwykle bywa z przedsiębiorstwem [Grzymała, s. 62]. Zgodnie ze słownikiem ekonomicznym przedsiębiorcy, ekonomiczna efektywność dotyczy stosunku między wartością poniesionych nakładów a wartością efektów uzyskanych dzięki tym nakładom. Każde przedsiębiorstwo dążyć ma konsekwentnie do pełnego wykorzystania posiadanych zasobów. Zarówno techniczna efektywność, jak i ekonomiczna efektywność mają duże znaczenie w rynkowej ekonomice [Dowgiało 2004, s. 94–95]. Innymi słowy efektywność opiera się na zasadach racjonalnego działania, które można określić jako uzyskanie maksymalnego efektu przy danych nakładach lub minimalizacji nakładów przy danym efekcie. Nieefektywny proces gospodarowania w przedsiębiorstwie prowadzi do stopniowego wyczerpania jego zasobów i grozi jego upadłością [Gołębiowski, Tłaczała 2005, s. 95].

Efektywność ekonomiczną określa się jako sposób pomiaru skuteczności i celowości danej działalności gospodarczej, wyrażający się porównaniem (relacją) wartości uzyskanych efektów do nakładu czynników użytych do ich uzyskania. Niska efektywność ekonomiczna powoduje zwykle wzrost cen, zwiększenie zapotrzebowania na energię, materiały i powierzchnie produkcyjne – bez wzrostu wyników produkcyjnych. Wyższa efektywność ekonomiczna stwarza możliwości obniżenia kosztów wytwarzania, zwiększa wyniki produkcyjne i zysk, co z kolei umożliwia inwestowanie albo wzrost indywidualnych wynagrodzeń. Efektywność ekonomiczna stanowi jeden z podstawowych sposobów oceny podejmowanych działań gospodarczych [por. Grzymała, s. 62].

W teorii ekonomii wyróżnia się dwa rodzaje efektywności: produkcyjną i alokacyjną. Pierwszą wyraża przeciętny koszt wytworzenia produktu lub usługi, druga zaś określa zgodność struktury produkcji wytworzonej przez system ekonomiczny ze strukturą preferencji konsumpcyjnych ludności [Zalewski 2005, s. 46]. Typowym wskaźnikiem efektywności produkcyjnej jest jednostkowy koszt produkcji. Wyrazić ją także można między innymi poprzez wskaźnik rentowności w relacji do kosztów lub przychodów [Grzymała 2010, s. 62]. Efektywność alokacyjna jest praktycznie

niemierzalna. Jest ona określana jako efektywność lub optimum Pareta. Sytuacja jest optymalna w rozumieniu Pareta, jeśli nie ma sposobu poprawienia sytuacji niektórych grup ludzi bez pogorszenia sytuacji innych. Optymalna w rozumieniu Pareta wielkość podaży na rynku to taka ilość, przy której krzywe podaży i popytu przecinają się, ponieważ jest to jedyny punkt, w którym cena, jaką nabywcy są skłonni zapłacić za dodatkową jednostkę dobra równa się cenie, za jaką dostawcy są skłonni dostarczyć dodatkową jednostkę [Varian 2006, s. 328]. Optymalną alokację zasobów w rozumieniu Pareta osiąga gospodarka w warunkach konkurencji doskonałej, w której wszystkie ceny produktów i czynników produkcji odzwierciedlają ich koszty krańcowe. W praktyce rynki odbiegają od modelu konkurencji doskonałej i nie zapewniają osiągnięcia efektywności alokacyjnej w rozumieniu Pareta. Jednakże konkurencja niedoskonała również przyczynia się do poprawy efektywności zarówno alokacyjnej, jak i produkcyjnej. Dążenie przedsiębiorstw do maksymalizacji zysku wyzwała konkurencję między nimi nie tylko wewnątrz gałęzi, ale i między gałęziami [Zalewski 2005, s. 46–47]. Z kolei jak podaje A. Zalewski gospodarka naszych samorządów jest tak zróżnicowana, jak zróżnicowane są warunki i możliwości ich działania. W tej sytuacji trudno oczekiwać, aby efekty gospodarowania tych samorządów nie były zróżnicowane. Ocena efektywności gospodarowania samorządu terytorialnego jest trudnym problemem i skomplikowanym. Należy oceniać nie tylko efektywność produkcyjną, ale i efektywność alokacyjną [Zalewski 1996, s. 113–114, Grzymała 2010, s. 63].

Podmioty komunalne oceniane są z reguły przez mieszkańców za skuteczność działania, a także za wydajność. Kategorie te można zdefiniować w następujący sposób: 1) skuteczność – działanie nazywamy skutecznym, jeżeli w jakimś stopniu prowadzi do skutku zamierzonego jako cel, miarą zaś skuteczności jest stopień zbliżania się do tego celu; 2) wydajność (produktywność) – definiowana jest jako relacja wartości wyprodukowanych do pracy, czasu i nakładów pieniężnych potrzebnych do ich wytworzenia [Michalak 2003, s. 1].

Wymienione kryteria oceny przedstawia się za pomocą określonych mierników. Zdaniem M. Karasia podstawową funkcją mierników jest pomiar zdarzeń i faktów ekonomicznych, na podstawie których dokonuje się oceny jednostek gospodarczych. Aby mierniki oceny spełniały właściwie swoją rolę, wymagane jest, żeby dwa warunki, do których zalicza się prostą i przejrzystą formę oraz umożliwiały ścisłe określenie ich pojemności i decyzyjności [Karaś 1999, s. 225]. Przez pojemność miernika należy

rozumieć zakres zdarzeń lub faktów odzwierciedlanych przez dany miernik. Można wyróżnić mierniki syntetyczne charakteryzujące się dużą pojemnością, czyli odzwierciedlające szeroki zakres zdarzeń i faktów występujących w działalności, np. stopa zysku, wielkość obrotów, itp. oraz mierniki cząstkowe, które odzwierciedlają ograniczone pole zdarzeń, np. wielkość zatrudnienia, zużycie materiałów, energii, itp. [Karwat 2008, s. 127]. Decyzyjność miernika odzwierciedla zakres zjawisk, na które podmiot gospodarczy ma bezpośredni wpływ. Zależy więc od przyjętego systemu zarządzania [Karwat 2008, s. 128]. Efektywność można rozpatrywać także z punktu widzenia kosztów i korzyści społecznych. Działalność komunalna w swoim podstawowym założeniu ma na celu zmniejszenie kosztów społecznych korzystania z usług komunalnych. Zbiorowe zaopatrzenie w wodę i odbiór ścieków, czy zbiorowe dostarczanie ciepła poprzez system sieci obniża jednostkowe koszty świadczenia tych usług. Podobnie transport miejski, czy odbiór i utylizacja odpadów zmniejszają koszty społeczne w porównaniu z indywidualnym zaspokajaniem tego typu potrzeb [Grzymała 2010, s. 64].

2. Społeczne kryteria przedsięwzięć z zakresu gospodarki komunalnej

Kryteria pomiaru gospodarki komunalnej w pierwszej kolejności powinny uwzględniać potrzeby społeczne. Historia powstania wspólnoty samorządowej to w dużej mierze historia gospodarki komunalnej, która miała ułatwiać życie mieszkańcom danej wspólnoty. Dlatego uwzględniając ten historyczny proces należy uznać kryterium społeczne za wiodące. Wzorując się na kryteriach oceny projektów pomocowych Unii Europejskiej można próbować stworzyć szczegółowe mierniki realizacji przedsięwzięć z zakresu gospodarki komunalnej w podziale na tzw. mierniki twarde i miękkie. Mierniki twarde obejmują łatwo mierzalne efekty, takie jak liczba przyłączy, czy liczba osób korzystających z danego urządzenia, itd. Mierniki miękkie, to mierniki jakościowe, trudniej mierzalne, których pomiar z reguły opiera się na indywidualnych ocenach użytkowników. W przypadku gminy są to mieszkańcy, którzy swoją opinię najczęściej wyrażają poparciem dla danego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) podczas kolejnych wyborów samorządowych. Czasami pewne oceny jakościowe można uzyskać wykorzystując obowiązujące normy jakościowe zarówno techniczne, jak ekonomiczno-społeczne. Wtedy te mierniki są stosunkowo łatwe do skonstruowania. Pewne mierniki mogą przez niektórych badaczy zostać zaliczone do mierników twardych, a przez innych do miękkich. Opinię w sprawie oceny

jakościowej można również uzyskać od mieszkańców wysyłając do nich ankiety z prośbą o anonimowe wyrażenia swojego zdania lub przeprowadzając bezstronne wywiady. Bezstronność i szczerść wypowiedzi jest warunkiem koniecznym uzyskania prawdziwych odpowiedzi. Ankiety i wywiady można tak projektować, aby wpływać na opinię respondenta. Zaciemnia to jednak obraz ogólnej oceny i prowadzi do nierzetelnych wniosków. W tabeli 7 zaprezentowano przykładowe wskaźniki oceny przedsięwzięć komunalnych zgodne z zadaniami własnymi gminy w podziale na mierniki twarde i miękkie. Podane przykłady dotyczą szerszego zakresu działalności komunalnej niż obejmuje tematyka pracy.

Tabela 7. Przykładowe wskaźniki z zakresu przedsięwzięć komunalnych zgodne z ustawą

Wyszczególnienie zadań własnych z zakresu	Wskaźniki twarde	Wskaźniki miękkie	Uwagi
1) Ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej.	Liczba miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, struktura zasobów mieszkaniowych; powierzchni i umiejscowienie potencjalnych działalności gospodarczych, liczba pomników przyrody, powierzchnia wód otwartych.	Harmonia przestrzennego układu centrum gminy; warunki w mieszkaniach komunalnych; warunki przyrodnicze w gminie.	Wskaźniki te ukazują warunki mieszkania w danej gminie, komfort psychiczny i możliwości rozwoju działalności gospodarczej.
2) Gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego.	Liczba dróg utwardzonych na terenie gminy; chodników.	Jakość dróg i chodników w gminie.	Wskaźniki te wskazują na wielkość potencjału infrastrukturalnego związanego z możliwością komunikacji drogowej.
3) Wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz.	Długość sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, liczba osób podłączonych do sieci wod-kan, gazowej, elektrycznej, ciepłej (bezwzględnie i w proc. do liczby mieszkańców ogółem); liczba wysypisk na terenie gminy; liczba oczyszczalni; ścieków.	Jakość wody; jakość materiałów, z których wybudowane są sieci, rodzaj oczyszczalni ścieków.	Kolejne wskaźniki świadczące o jakości i wielkości potencjału infrastrukturalnego.

4) Działalności w zakresie telekomunikacji.	Liczba osób podłączonych do sieci telekomunikacyjnej stałej i mobilnej w gminie.	Ocena jakości sygnału; ocena jakości danego operatora.	Wskaźniki z tego obszaru wskazują na możliwości wykorzystania łączy informatycznych i rozwiązań tzw. wysokiej techniki, co uważane jest za jedną z ważniejszych lokomotyw współczesnego rozwoju.
5) Lokalnego transportu zbiorowego.	Liczba przystanków, częstotliwość kursowania.	Warunki przewozu, bezpieczeństwo przewozu.	Wskaźniki lokalnego transportu odnoszą się przede wszystkim do większych jednostek osadniczych, w których istnieje potrzeba rozwiązań komunikacji publicznej.
6) Ochrony zdrowia.	Liczba szpitali, aptek, ośrodków zdrowia w gminie, wskaźniki umieralności.	Oczekiwanie na wizytę u lekarza publicznej służby zdrowia, zaopatrzenie aptek.	Ważne wskaźniki zwłaszcza w prognozie społeczeństwa starzejącego się.
7) Pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych.	Liczba zakładów opiekuńczych; liczba osób objętych pomocą społeczną.	Wysokość świadczeń, dodatkowe świadczenia.	Przede wszystkim wskaźniki te świadczą o pewnym poziomie cywilizacji i możliwościach finansowych gminy na pomoc społeczną.
8) Gminnego budownictwa mieszkaniowego.	Liczba mieszkań komunalnych, TBS-ów, indywidualnych; wskaźnik powierzchni mieszkalnej na mieszkańca, wyposażenie mieszkań w c.o. prąd elektryczny, dostęp do wod.-kan.; rok budowy danego rodzaju nieruchomości i stan techniczny.	Nowoczesność technologii, w której wybudowano dane mieszkanie; lokalizacja; dostęp do infrastruktury komunikacyjnej, usług.	Wskaźniki gminnego budownictwa mieszkaniowego świadczą o przyjętej strategii mieszkaniowej w gminie i jej możliwościach zaspokojenia tych potrzeb.

9) Edukacji publicznej.	Liczba szkół danego rodzaju; liczba uczniów przypadających na 1 nauczyciela.	Poziom wykształcenia; kreatywność absolwentów.	Wskaźniki te ukazują poziom społecznego rozwoju.
10) Kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.	Liczba wolumenów do wypożyczenia; liczba i rodzaj zabytków; liczba imprez kulturalnych.	Rodzaj imprez kulturalnych; rodzaj najczęściej wypożyczanych książek.	Uwagi jak wyżej.
11) Kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych.	Liczba i rodzaj obiektów sportowych na terenie gminy; powierzchni i rodzaj terenów rekreacyjnych.	Sprawność fizyczna mieszkańców, w tym dzieci i młodzieży, komfort użytkowania obiektów i urządzeń sportowych.	Uwagi jak wyżej.
12) Targowisk i hal targowych.	Liczba obiektów targowych na terenie gminy.	Ocena użyteczności obiektów targowych.	Wskaźniki te mają uzupełniające znaczenie wskazujące na aktywność w sferze gospodarczej.
13) Zieloni gminnej i zadrzewień.	Powierzchnia terenów zielonych w gminie.	Komfort i przyjemność przebywania na danym terenie zielonym w gminie.	Wskaźniki te ukazują stan zagospodarowania przyrodniczego gminy. Korelują ze wskaźnikami z pierwszego obszaru analizy.
14) Cmentarzy gminnych.	Liczba cmentarzy komunalnych w gminie.	Poziom utrzymania cmentarzy.	Mierniki ważne ze społeczno-kulturowego punktu widzenia.
15) Porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego.	Liczba wypadków, rozbojów, przestępstw na terenie gminy; liczba interwencji policji w rodzinach.	Poczucie bezpieczeństwa w gminie.	Ważne wskaźniki określające poziom szeroko rozumianego bezpieczeństwa, zwłaszcza na doświadczenie lat ubiegłych dotyczące klęsk żywiołowych.
16) Utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych.	Liczba obiektów użyteczności publicznej, koszty utrzymania tych obiektów.	Ocena jakości świadczenia usług na rzecz obywatela.	Wskaźniki ukazujące jakość relacji obywatel-służby publiczne.

17) Polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej.	Liczba poradni prorodzinnych.	Ocena poziomu wsparcia kobiet w ciąży przez instytucje zależne lub współpracujące z gminą.	Wskaźniki o coraz większym znaczeniu z uwagi na proces starzenia się społeczeństwa.
18) Wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej.	Liczba imprez upowszechniających ideę samorządności w gminie i społeczeństwa obywatelskiego; liczba inicjatyw obywatelskich.	Poczucie bycia członkiem społeczeństwa obywatelskiego.	Ważne kulturowo wskaźniki, wskazujące na spójność i jakość wspólnoty lokalnej, poczucie więzi społecznych.
19) Promocji gminy.	Wielkość wydatków na promocję gminy.	Odbiór aktywności gminy przez mieszkańców.	Wskaźniki marketingu terytorialnego.
20) Współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie .	liczba organizacji pozarządowych; liczba projektów organizacji pozarządowych wspieranych przez gminę.	Otwartość gminy na współpracę z organizacjami pozarządowymi.	Wskaźniki ukazujące poziom aktywności społecznej mieszkańców i relacji: obywatel-gmina.
21) Współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.	Liczba tzw. miast bliźniaczych.	Ocena mieszkańców państwa, z którym współpracuje gmina.	Wskaźnik obrazujący proces integracji europejskiej.

Źródło: opracowanie własne.

Podane przykłady wskaźników można dalej uszczegóławiać w zależności od potrzeby i specyficznych uwarunkowań dla danej gminy. Nie wymienionym w tablicy wskaźnikiem, a bardzo ważnym z punktu widzenia mieszkańca jest poziom taryf opłat za świadczone przez gminę usługi. Znalezienie kompromisu pomiędzy poziomem taryf, a określonym wskaźnikiem ilościowym i jakościowym stanowi o umiejętności zarządzania w gminie oraz organizacji dostarczania usług komunalnych. To ostatnie zadanie zależy już w głównej mierze od podmiotu komunalnego.

3. Ekonomiczne kryteria oceny działalności podmiotów komunalnych

Gmina nie ma bezpośredniego wpływu na wszystkie zadania własne. Pewne inżynierskie sektory funkcjonują już poza kontrolą gminy jak telekomunikacja, elektroenergetyka, czy dostarczanie gazu ziemnego. Gmina jedynie może próbować organizować dostarczanie tych usług za pośrednictwem specjalistycznych przedsiębiorstw nie stanowiących jej własność. Gmina ma nadal bezpośredni wpływ między innymi na wodociągi i kanalizację, gospodarkę odpadami, komunikację miejską, zielen miejską czy drogi gminne. Wymienione działalności komunalne realizowane są przez podmioty komunalne, które w zależności od formy własności rozliczają się z budżetem gminy (w formie brutto lub netto) lub rozliczają się we własnym zakresie, jak spółki prawa handlowego. Są to przedsiębiorstwa działające w różnych formach prawnych i efektywność ich działalności rozpatrywana jest przede wszystkim poprzez mierniki efektywności przedsiębiorstw [Grzymała, s. 64].

Niezależnie od branży komunalnej kryteria ekonomiczne są raczej uniwersalne. Wspólne dla wszystkich podmiotów komunalnych jest występowanie pewnego rodzaju asymetrii informacji pomiędzy gminą a podmiotem świadczącym usługi. Z reguły poziom tej asymetrii jest mniejszy w przypadku jednostek i zakładów budżetowych. Zjawisko to szerzej opisuje teoria wyboru publicznego i jej rozwinięcie – teoria agencji. Podmioty komunalne funkcjonujące zwłaszcza w formie spółki prawa handlowego muszą kierować się kryterium zysku. Jest to niejako w sprzeczności z przyjętymi założeniami *non-profit* działalności komunalnej. Intencją gminy nie jest zarabianie na działalności komunalnej. Prowadzenie działalności w formie spółki, w tym prawa handlowego zaprzecza temu podstawowemu założeniu. Dopuszczenie do działalności komunalnej tej formy prawnej stanowi efekt zmian funkcjonowania gospodarki komunalnej w Polsce w duchu Nowego Zarządzania Publicznego, według którego podstawowym środkiem na poprawę efektywności funkcjonowania sektora publicznego jest ustanowienie rynku konkurencyjnego, sprywatyzowanie podmiotów komunalnych, co w rezultacie powinno wpłynąć na poprawę efektywności funkcjonowania pojedynczego podmiotu, rozumianą również jako poprawa jakości świadczonych usług i, lub obniżka kosztów działalności operacyjnej. Kryterium zysku w tym rozumowaniu staje kryterium motywującym zarząd sprywatyzowanych podmiotów do osiągnięcia wymienionych rezultatów.

Założenia Nowego Zarządzania Publicznego, chociaż z gruntu logiczne i wydawałoby się słuszne, generują jednakże wiele obszarów ryzyka. Po pierwsze takie

inżynieryjne sektory jak wodociągi, kanalizacja, ciepłownictwo wykorzystują w swojej działalności sieci przesyłowe. Z tego powodu można stwierdzić, że działają w tzw. monopolu naturalnym, a prawo dostępu stron trzecich (TPA) do sieci nie odgrywa tutaj istotnego znaczenia. Stwarza ta sytuacja możliwości wykorzystywania pozycji dominującej i bez regulacji zewnętrznej nie ma możliwości skutecznej kontroli poziomu inwestycji i podwyżek taryf opłat. Drugą sprawą to historyczne postrzeganie gmin jako osoby odpowiedzialnej za świadczenie usług. Oderwania podmiotu komunalnego od gminy i „rzucenie” go na bardziej lub mniej uregulowany rynek nie gwarantuje przerzucenia odpowiedzialności za organizację i dostarczenie danej usługi na konkretny podmiot gospodarczy. Dotyczy to zwłaszcza mniejszych jednostek terytorialnych. W dużych miastach łatwiej można było przekazać – najczęściej sprywatyzowanym przedsiębiorstwom komunalnym – odpowiedzialność za poziom zarówno jakościowy, jak i kosztowy świadczenia danej usługi. Wynika to głównie z relatywnie niższych podwyżek taryf opłat i stąd mniej odczuwalnych różnic przez mieszkańców. Koncentracja ludności daje przyczynia się do niższych jednostkowych kosztów stałych w dużych miastach w porównaniu z mniejszymi z reguły również z bardziej rozproszoną zabudową.

4. Procedury oceny podmiotów gospodarki komunalnej

Od wielu lat w Polsce trwa dyskusja nad określeniem efektywności poszczególnych form organizacyjno-prawnych w gospodarce komunalnej. Jak już wspomniano w rozdziale 2 gospodarka komunalna może być prowadzona w określonych formach organizacyjno-prawnych, wśród których generalnie wyróżniamy: 1) formy o charakterze „niesamoistnym”, tj. nie wyodrębnione ze struktur gmin, działające w ramach ich osobowości prawnej, tj. zakłady budżetowe, jednostki budżetowe działające na podstawie ustawy o finansach publicznych; 2) formy o charakterze „samoistnym”, tj. podmioty, które nie są związane ze strukturą organizacyjną gminy, tj. przede wszystkim spółki prawa handlowego, spółdzielnie, fundacje czy stowarzyszenia [Bałdyga 2004, s. 53].

Ocena poszczególnych form organizacyjno-prawnych nie jest tak jednoznaczna. Wszystko zależy od przyjętych kryteriów. Z punktu widzenia kryteriów społecznych formy o charakterze niesamoistnym mogą nie gorzej rywalizować, a nawet w określonych warunkach przeważać nad formami samoistnymi.

Biorąc pod uwagę kryteria ekonomiczne wyraźnie rysuje się przewaga form samoistnych, ale z kolei biorąc pod uwagę korzyści ekonomiczne w szerszej skali może okazać się, że formy samoistne odpowiednio zarządzane przynoszą nie mniejsze korzyści ekonomiczne. Możemy więc oceniać i monitorować poszczególne formy przez pryzmat przedsiębiorstw lub w sposób szerszy.

W odniesieniu do przedsiębiorstwa ocena efektywności łączona bywa z pojęciem kontroli, ale także jako element analizy ekonomiczno-finansowej [Leszczyński, Skowronek-Mielczarek 2004, s. 32]. Dla dokonania tej oceny działalności przedsiębiorstwa niezbędne jest wykonanie pomiarów zjawisk, czynników, elementów składowych działalności, czy też efektów finansowych oraz wybór określonych mierników. Wynik pomiaru przeważnie zależy od przyjętego miernika, a w związku z tym, w zależności od celu oceny dobiera się odpowiednie mierniki. Przez miernik ekonomiczny rozumie się pewną charakterystykę liczbową zjawiska ekonomicznego w znaczeniu szczegółowym [Sasin 1997, s. 39, Karwat 2008, s. 127].

Kategoriemi zbliżonymi do pojęcia efektywności i często używanymi w potocznej mowie zamiennie są pojęcia skuteczności i wydajności (produktywności). Możemy je zdefiniować w następujący sposób: 1) skuteczność – działanie nazywamy skutecznym, jeżeli w jakimś stopniu prowadzi do skutku zamierzonego jako cel, miarą zaś skuteczności jest stopień zbliżenia się do tego celu; 2) wydajność (produktywność) – definiowana jest jako relacja wartości wyprodukowanych do pracy, czasu i nakładów pieniężnych potrzebnych do ich wytworzenia [Michalak 2003, s. 198]. Mierniki efektywności przedsiębiorstw gospodarki komunalnej można podzielić na dwa rodzaje: 1) określające wielkość zrealizowanych usług, nazywane także miernikami skuteczności; 2) określające wskaźniki ekonomiczno-finansowe.

Mierniki skuteczności są różne dla poszczególnych branż komunalnych. Poniżej zaprezentowano przykładowe mierniki dla czterech podstawowych branż komunalnych, czyli branży wodociągowo – kanalizacyjnej, ciepłowniczej, komunikacji miejskiej i gospodarki odpadami. Dla branży wodociągowo-kanalizacyjnej są to:

- a) wskaźnik dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych mierzony jako relacja liczby mieszkańców korzystających z danego rodzaju usługi do liczby mieszkańców jednostki osadniczej lub jako liczba lokali mieszkalnych przyłączonych do określonego rodzaju sieci do ogólnej liczby lokali mieszkalnych,

- b) wskaźnik gęstości sieci wodociągowej (kanalizacyjnej) będący stosunkiem długości sieci wodociągowej (kanalizacyjnej) w km do powierzchni jednostki osadniczej w km²,
- c) wskaźnik dobowy zużycia wody lub odprowadzania ścieków - jako relacja sprzedaży wody lub odbioru ścieków w litrach lub m³ do liczby mieszkańców korzystających z usług wodociągowych (kanalizacyjnych) x 365 dni,
- d) wskaźniki intensywności obciążenia sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej, który stanowi stosunek sprzedaży wody (odbiorów ścieków) w tys. m³ do długości sieci w km,
- e) współczynnik nierównomierności dobowej stanowiący relację maksymalnego zużycia dobowego np. w m³ do średniego dziennego zużycia w ciągu roku,
- f) współczynnik nierównomierności godzinowej, który jest relacją maksymalnego zużycia godzinowego do średniego godzinowego zużycia w dniu maksymalnego zużycia dobowego,
- g) współczynnik nierównomierności czasowej ogólnej stanowi iloczyn wskaźników nierównomierności dobowej i godzinowej i wskazuje maksymalne zużycie godzinowe w relacji do średniego zużycia godzinowego w całym roku.
- h) wskaźnik przeciętnego wykorzystania zdolności produkcyjnej ujęć wody – stanowiący stosunek średniodobowej ilości faktycznie pobranej i uzdatnionej wody w tys. m³ do dobowej wydajności ujęć wody w tys. m³,
- i) wskaźnik przeciętnego wykorzystania zdolności produkcyjnej stacji uzdatniania wody mierzony jako stosunek rzeczywistego dobowego poboru i uzdatnienia wody w tys. m³ do dobowej zdolności produkcyjnej stacji uzdatniania wody w tys. m³,
- j) wskaźnik awaryjności sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej stanowiący relację liczby awarii sieci w ciągu roku do długości sieci w km,
- k) wskaźnik strat wody będący relacją ubytków wody w sieci wodociągowej w tys. m³ do długości sieci wodociągowej w km lub do ilości wody wtłoczonej do sieci wodociągowej w tys. m³,
- l) wskaźnik inflirtacji wody do sieci kanalizacyjnej mierzący ilość ścieków odebranych (zafakturowanych) od dostawców w tys. m³ w relacji do ilości

ścieków w pływających do oczyszczalni ścieków wraz z wodami opadowymi i roztopowymi w tys. m³,

- m) wskaźnik zużycia sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej liczony jako relacja długości sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej eksploatowanej powyżej okresu amortyzacji do długości odpowiednio całej sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej [Grzymała 2010, s. 53–54].

Miernikami określającymi skuteczność funkcjonowania przedsiębiorstwa z branży ciepłowniczej, czy elektroenergetycznej są:

- a) wskaźnik udziału mocy zamówionej na ogrzewanie budynków mieszkalnych będący relacją mocy cieplnej zamówionej na ogrzewanie budynków w MW do mocy cieplnej zamówionej przez odbiorców w MW,
- b) wskaźnik udziału dostaw ciepła na potrzeby ogrzewania budynków mieszkalnych, który liczony jest jako stosunek zużytego ciepła na ogrzewanie budynków mieszkalnych w GJ do sprzedaży ciepła w GJ,
- c) wskaźnik dostępności usług ciepłowniczych, który jest relacją długości sieci ciepłowniczej do liczby mieszkańców danej jednostki osadniczej,
- d) wskaźnik gęstości sieci ciepłowniczej stanowiący stosunek długości sieci ciepłowniczej w km do powierzchni jednostki osadniczej w km²,
- e) wskaźnik intensywności obciążenia sieci ciepłowniczej obliczany w relacji sprzedanego ciepła ogółem w GJ do długości sieci ciepłowniczej w km,
- f) wskaźnik zużycia ciepła na 1 mieszkańca liczony jako sprzedaż ciepła ogółem GJ do liczby mieszkańców jednostki osadniczej,
- g) współczynnik liczby dni maksymalnego obciążenia sieci w roku wyrażony stosunkiem zużycia ciepła z całego roku do maksymalnego zużycia dobowego,
- h) współczynnik liczby godzin maksymalnego obciążenia sieci w dniu maksymalnego zapotrzebowania obliczany jako relacja maksymalnego zużycia dobowego do maksymalnego zużycia godzinowego,
- i) współczynnik liczby godzin maksymalnego obciążenia w roku ustalany jako stosunek zużycia w ciągu roku do maksymalnego zużycia godzinowego. Stanowi on iloczyn dwóch poprzednich wskaźników,
- j) wskaźnik przeciętnego wykorzystania zdolności produkcyjnej posiadanych źródeł ciepła, stanowiący relację mocy cieplnej zamówionej

przez odbiorców w MW do mocy cieplnej zainstalowanej w MW w źródłach ciepła,

- k) wskaźnik zamówionej mocy cieplnej na 1 mieszkańca mierzący zamówioną moc cieplną przez odbiorców przypadającą na 1 mieszkańca,
- l) wskaźnik sprawności wytwarzania obliczany w relacji produkcji i zakupu ciepła w GJ do energii paliwa zużywanego do produkcji ciepła,
- m) wskaźnik strat ciepła w sieci ciepłowniczej ukazujący poniesione straty ciepła na przesyle siecią ciepłowniczą w GJ w relacji do ilości GJ dostarczonych do sieci ciepłowniczej,
- n) wskaźnik strat ciepła na 1 km sieci ciepłowniczej obrazujący powstałe na przesyle straty ciepła w GJ w relacji do długości sieci ciepłowniczej w km,
- o) wskaźnik udziału sieci preizolowanej oznaczający stosunek długości sieci ciepłowniczej preizolowanej w km (nowoczesnej preizolowanej sieci wytworzonej dzięki nowym technologiom) do długości sieci ciepłowniczej w km,
- p) wskaźnik udziału węzłów cieplnych zautomatyzowanych stanowiący relację liczby węzłów cieplnych zautomatyzowanych do liczby węzłów cieplnych ogółem [Grzymała 2010, s. 54–55].

Skuteczność komunikacji miejskiej wyraża się z kolei:

- a) liczbą wozokilometrów, która jest iloczynem liczby wozów w eksploatacji, współczynnika wykorzystania taboru, liczby dni w roku, średniego dobowego czasu kursowania jednego wozu w godzinach i prędkości eksploatacyjnej w km/h,
- b) liczbą miejscokilometrów stanowiących iloczyn wozokilometrów i średniej liczby miejsc w wozie,
- c) współczynnikiem nierównomierności dobowej który jest ilorazem liczby pasażerów w dniu maksymalnego natężenia ruchu do średniej liczby pasażerów w ciągu roku,
- d) współczynnikiem nierównomierności godzinowej stanowiącym relację liczby pasażerów w godzinie maksymalnego natężenia ruchu do średniej liczby pasażerów w dniu maksymalnego natężenia ruchu,
- e) współczynnikiem nierównomierności kierunkowej mierzącym zmienność natężeń ruchu na trasach komunikacyjnych spowodowany przestrzennym

zróźnicowaniem dzielnic obliczany jako stosunek przeciętnej liczby pasażerów na bardziej obciążonym kierunku jazdy w godzinie szczytu przewozowego do natężenia ruchu, czyli do przeciętnej liczby pasażerów dla obu kierunków trasy w godzinie szczytu przewozowego,

- f) współczynnikiem nierównomierności odcinkowej badającym zmienność natężeń ruchu wzdłuż tras komunikacyjnych na przykład w centrum miasta obliczany jako relacja szczytowego natężenia ruchu, czyli liczby pasażerów na najbardziej obciążonym odcinku trasy w godzinie szczytu przewozowego do natężenia ruchu, tzn. do przeciętnej liczby pasażerów na bardziej obciążonym kierunku jazdy w godzinie szczytu przewozowego,
- g) ogólnym współczynnikiem nierównomierności czasowo–przestrzennej będącym iloczynem współczynnika nierównomierności dobowej, godzinowej, współczynnika nierównomierności kierunkowej i odcinkowej [Grzymała 2010, s. 55–56].

Niektóre wskaźniki skuteczności funkcjonowania komunikacji miejskiej stosuje się w innych branżach, w których wykorzystuje się tabor samochodowy, na przykład w branży gospodarki odpadami, gdzie zastosowanie znajduje chociażby wskaźnik liczby wozokilometrów. Poza tym w branży tej zastosowanie mają inne wskaźniki, jak:

- a) wskaźnik ilości odpadów stałych na 1 mieszkańca obliczany w relacji ilości wytwarzanych odpadów przez mieszkańców danej jednostki osadniczej, powiatu, województwa, czy kraju w m³ do liczby mieszkańców analizowanego terytorium,
- b) wskaźnik ilości odpadów kierowanych na wysypisko pokazujący relację odpadów kierowanych na wysypisko do wszystkich odpadów odbieranych z danego terenu,
- c) wskaźnik ilości odpadów pozyskanych w wyniku selektywnej zbiórki odpadów obliczany w relacji tych odpadów do wszystkich odpadów zbieranych z danego terenu [Grzymała 2010, s. 56].

Ekonomiczne wskaźniki skuteczności nie muszą mieć bezpośredniego przełożenia na efektywność finansową przedsiębiorstw komunalnych. Na przykład w komunikacji miejskiej można zwiększyć częstotliwość kursowania taboru komunikacyjnego, można wykorzystywać bardziej pojemne i komfortowe wozy, które mogą mieć większą prędkość eksploatacyjną i lepszy współczynnik wykorzystania taboru, a przychody ze świadczenia usługi komunikacyjnej mogą pozostawać

na niezmiennym poziomie lub przyrastać wolniej w stosunku do wzrostu nakładów na komunikację miejską, co może przyczyniać się do powstawania straty finansowej [Grzymała 2010, s. 56]. Na chwilę obecną w Polsce selektywna zbiórka odpadów jest w zasadzie bardzo kosztowną metodą zagospodarowania odpadów. Nie rekompensują tych kosztów przychody z recyklingu. Najtaniej ciągle jest wywożenie odpadów na składowisko. Ze składowiska można uzyskiwać gaz wysypiskowy, co daje wymierne korzyści. Na szeroką skalę metoda ta wykorzystywana jest między innymi w Stanach Zjednoczonych. Odpady można również traktować jako paliwo i wykorzystywać w przedsiębiorstwach elektrociepłowniczych. Ta forma zagospodarowania odpadów jest bardzo popularna w krajach zachodnich, głównie w krajach skandynawskich i przynosi korzyści ekonomiczne przewyższające oszczędności z samego składowania odpadów zmieszanych (nieselekcjonowanych).

Dla form o charakterze samoistnym, czyli przedsiębiorstw działających w formie spółki prawa handlowego, spółki osobowej, czy osób prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą najważniejsze są rezultaty finansowe ich działalności. W zasadzie wskaźniki ekonomiczno-finansowe są uniwersalne dla wszystkich branż. Szukając pewnego wzorca dla oceny poszczególnych branż czy konkretnej formy organizacyjno-prawnej można starć się ustalić przedział wielkości tych wskaźników dla poszczególnych branż, formy organizacyjno-prawnej. Można także wskaźniki te grupować w odniesieniu do wielkości obsługiwanego obszaru, itp. Wskaźniki te można podzielić na:

Wskaźniki wydajności i produktywności:

- a) wskaźnik wydajności pracy w danej branży komunalnej rozumiany jako wielkość sprzedaży usług przypadająca na jednego zatrudnionego,
- b) wskaźnik zatrudnienia na 1 km sieci lub trasy obsługiwanej przez przewoźnika oznaczający liczony jako średnie zatrudnienie w danej branży na długość sieci lub obsługiwanej trasy,
- c) wskaźnik kapitałochłonności liczony w relacji wartości netto środków trwałych w zł do kosztów operacyjnych lub przychodów ze sprzedaży z zł,
- d) wskaźnik produktywności majątku trwałego będący odwrotnością wskaźnika kapitałochłonności,
- e) wskaźnik technicznego uzbrojenia pracy, który mówi o wartości netto środków trwałych przypadającą na 1 zatrudnionego [por. Grzymała 2010, s. 57].

Wskaźniki finansowe:

- a) wskaźnik kosztu jednostkowego liczony jako relacja kosztów całkowitych lub kosztów operacyjnych do wielkości sprzedaży w jednostkach ilościowych z uwzględnieniem specyficznych miejsc powstawania kosztów odpowiednio dla danej branży,
- b) wskaźnik zysku jednostkowego stanowiący relację różnicy przychodów ze sprzedaży i kosztów operacyjnych do wielkości sprzedaży w jednostkach ilościowych,
- c) fundusz własny w obrocie informujący jaka część środków obrotowych ma pokrycie w stabilnych źródłach finansowania (w funduszach własnych i zadłużeniu długoterminowym),
- d) zapotrzebowanie na fundusz obrotowy, który pokazuje jaka część środków obrotowych musiałaby mieć pokrycie w funduszach własnych, aby nie trzeba było zaciągać kredytów krótkoterminowych na ten cel,
- e) saldo netto środków pieniężnych, które ukazuje ile środków pieniężnych, po odliczeniu kredytów, ma pokrycie w funduszu własnym w obrocie, saldo ujemne informuje, jaka część niepieniężnych środków obrotowych (np. zapasy), po wyczerpaniu funduszu własnego w obrocie oraz zobowiązań, jest pokrywana z kredytów, które w pierwszej kolejności finansują środki pieniężne przedsiębiorstwa,
- f) rentowność sprzedaży brutto (*Gross profit margia*), które stanowi relację zysku operacyjnego do przychodów ze sprzedaży,
- g) rentowność sprzedaży netto (*Net profit margia*) liczona jako stosunek zysk u netto do przychodów ze sprzedaży,
- h) stopa zysku (*Return on investment*) stanowiąca relację zysk netto do aktywów,
- i) zwrot z funduszy własnych (*Return on equity*), jako relacja zysku netto do funduszy własnych,
- j) rotacja należności (*Accounts receivable turnover*) stanowiąca stosunek przychód ze sprzedaży do należności,
- k) rotacja zobowiązań, która się równa przychodowi ze sprzedaży podzielonemu przez wszystkie zobowiązania,
- l) wskaźnik płynności, tzw. bieżący (*Current ratio*) obliczany jako relacja środków obrotowych do zadłużenia bieżącego,

m) wskaźnik płynności tzw. szybki (*Quick ratio*), który jest relacją środków obrotowych pomniejszonych o zapasy do zadłużenia bieżącego [Grzymała 2010, s. 57].

Kolejną grupą miernik użytecznych w ocenie efektywności podmiotu komunalnego są wskaźniki efektywności inwestycji. Podstawowym miernikiem jest wskaźnik ukazujący wielkość nakładów inwestycyjnych. Zasadniczo przyjmuje się, żeby w dłuższym okresie nakłady inwestycyjne odpowiadały wielkości amortyzacji. W zakładach budżetowych również oszacowuje się wielkość odpisów amortyzacyjnych. Nie wlicza się jednak ich do tzw. kosztów podatkowych.

Jeszcze innym wskaźnikiem jest wskaźnik efektywności inwestycji uwzględniający wartość pieniądza w czasie.

Oblicza się go następująco:

$$\text{Wskaźnik efektywności} = \frac{\sum_{t=1}^n at \cdot (Ct + Kt)}{\sum_{t=1}^n at \cdot Wt},$$

gdzie:

- Ct oznacza koszty inwestycji (nakłady inwestycyjne i koszty utrzymania) w kolejnych latach,
- Kt – koszty użytkowania (koszty eksploatacji i koszty społeczne),
- Wt – efekty użytkowe w kolejnych latach wyrażone odpowiednimi miernikami w zależności od branży, np. w komunikacji miejskiej liczba wozokilometrów, pasażerokilometrów lub liczba miejscokilometrów, w wodociągach i kanalizacji – ilością sprzedanej wody, czy odprowadzonych lub oczyszczonych ścieków, w ciepłownictwie ilością sprzedanego ciepła, itd.,
- at – współczynnik dyskontowy wyrażony wzorem: $at = 1/(1+r)^t$, gdzie „n” oznacza długość okresu obliczeniowego, którą przyjmuje się na podstawie średniej stawki amortyzacji, a „r” – stopę dyskontową służącą do sprowadzenia wielkości kosztów w roku t po rozpoczęciu eksploatacji inwestycji do pierwszego roku eksploatacji,
- t – kolejny rok obliczeniowy (jako pierwszy przyjmuje się rok rozpoczęcia budowy) [por. Grzymała 2010, s. 59].

Innymi wskaźnikami efektywności inwestycji są:

- a) wskaźnik korzyści (*benefit/cost ratio*) stanowiący relację zdyskontowanych korzyści (Bt) do zdyskontowanych kosztów (Ct),

- b) wartość zaktualizowana netto (NPV) w ujęciu inwestycyjnym wyraża różnicę między wartością zdyskontowanych na dany moment korzyści i kosztów inwestycji przy określonej stopie dyskontowej,
- c) wewnętrzna stopa zwrotu kapitału (IRR) wyraża taką stopę dyskonta, przy której NPV jest równe 0, czyli $IRR = r$. Podjęcie się danej inwestycji będzie efektywne i celowe, jeżeli wskaźnik korzyści będzie większy lub równy 1, NPV będzie dodatnia (przy zastosowaniu wariantowości – wartość najwyższa), IRR będzie większa lub równa „r”, wskaźnik efektywności będzie najniższy [por. Grzymała 2010, s. 59].

Prezentowane wskaźniki służące ocenie i porównaniu poszczególnych przedsiębiorstw i ich form organizacyjno-prawnych mogą być wzbogacane dodatkowymi metodami oceniającymi efektywność przedsiębiorstwa komunalnego.

Niektóre mierniki efektywności przedsiębiorstw komunalnych służą również jako miara konkurencyjności przedsiębiorstwa. Przewaga konkurencyjna przedsiębiorstwa jest określana w celu oceny jego pozycji konkurencyjnej w sektorze, wytypowanie najgroźniejszych konkurentów i przygotowanie na tej podstawie odpowiedniej strategii konkurencyjnej [Pierścionek 1996, s. 144]. Przewaga konkurencyjna rozumiana jest również jako zdolność do realizacji strategii, które nie jest możliwa do wdrożenia przez aktualnych i potencjalnych konkurentów [Barney 1991, s. 102].

T. Gruszewski uważa, że w odniesieniu do sektora publicznego często występuje mniejsza efektywność, a jednocześnie potrzeba budowy przewag konkurencyjnych w gospodarowaniu zasobami, ponieważ bodźce do monitorowania nie są wystarczająco silne. Rozwiązanie to jest jednak ceną realizowania przez takie organizacje celów innych niż maksymalizacja zysków [Gruszczycki 2002, s. 273].

Pewnym miernikiem oceny efektywności przedsiębiorstw komunalnych lub gmin uwzględniającym również ukazane wskaźniki mógłby być taki instrument jak rating. Rating jest przede wszystkim instrumentem oceny wiarygodności kredytowej. Jest on skutecznym wskaźnikiem określającym stopień zaufania do danego przedsiębiorstwa, banku, państwa [Grzymała 2010, s. 59–60]. W odniesieniu do przedsiębiorstw sektora komunalnego instrument ten stosowany bywa rzadziej.

Wyniki badań dotyczących oceny efektywności form organizacyjno-prawnych przeprowadzonych w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie [Grzymała 2010, s. 67 i nast.] oraz obserwacji własnych autora niniejszej dysertacji nie wskazują

jednoznacznie na przewagę jakiegokolwiek formy organizacyjno–prawnej pod względem wszystkich kryteriów oceny. Prywatyzacja przedsiębiorstw komunalnych i zastąpienie jednostek i zakładów budżetowych spółkami prawa handlowego niewątpliwie przyczyniło się do poprawy działań przedsiębiorczych i poprawy wskaźników skuteczności efektywności ekonomiczno–finansowej w tych podmiotach. Podmiotom niesamoistnym dotąd zarzucano niską efektywność wynikającą z charakteru podmiotów publicznych, czyli biurokratyzmu, przerzucania odpowiedzialności na inne osoby lub podmioty, sytuację, braku podejmowania decyzji, itd.

Komercjalizacja i prywatyzacja podmiotów komunalnych wywołała jeszcze inne skutki na „rynku komunalnym”. Wzmocniła postawy przedsiębiorcze w branżach sektora komunalnego, w wyniku czego zarówno zakłady budżetowe, a nawet w pewnym zakresie także jednostki budżetowe dopuściły w zarządzaniu bieżącym bardziej efektywne rozwiązania wzorując się na menedżmencie przedsiębiorstw skomercjonalizowanych lub sprywatyzowanych.

Na podstawie doświadczeń polskich i zagranicznych można wyciągnąć wniosek, że w zasadzie każda forma prawna przedsiębiorstwa komunalnego może być efektywna, przy określonych kryteriach efektywności. Na przykład mieszkańców badanych przez SGH gmin przede wszystkim interesowały niższe taryfy opłaty, które znacząco wzrosły w spółkach prawa handlowego. Nie przekonywały mieszkańców wyjaśnienia, że podwyżki taryf opłat wynikają z troski o jakość dostarczanych usług. Największe niezadowolenie mieszkańców wywoływał fakt, iż pomimo zmniejszenia z ich strony zużycia wody, czy przykręcania kaloryferów, ich wydatki na media nie uległy w dłuższym okresie zmniejszeniu, a nawet musieli je zwiększać. Mamy tu do czynienia ze swoistym paradoksem wynikającym z konieczności pokrycia wysokich kosztów stałych przedsiębiorstw komunalnych.

Mieszkańcy budynków wielorodzinnych stali się swoistymi zakładnikami przedsiębiorstw komunalnych, które zwiększają stawki taryf opłat obciążają budżety tych mieszkańców. Relatywnie trudna sytuacja mieszkaniowa w Polsce nie pozwala na elastyczną zmianę w krótkim okresie miejsca zamieszkania, co gwarantuje przedsiębiorstwom komunalnym stałą sprzedaż usług. Problemem dla przedsiębiorstw mogą być tzw. należności trudnościągalne. Może to wywoływać tendencje do dalszych podwyżek taryf opłat. Opisane praktyki potwierdzali mieszkańcy zwłaszcza miast do 50 tys. mieszkańców. W większych ośrodkach miejskich prawdopodobnie te niekorzystne dla mieszkańców zjawiska nie występują w takiej skali z uwagi na większą

liczbę odbiorców i stąd niższe koszty jednostkowe funkcjonowania przedsiębiorstwa i dzięki temu niższe taryfy opłat [Grzymała 2010, s.67–68].

Rozwiązaniem dla mniejszych jednostek osadniczych w takim układzie jest wykorzystywanie formy zakładu budżetowego, która pozwala kalkulować niższą taryfę opłat, a środki konieczne na modernizację majątku przedsiębiorstwa i jego dalszy rozwój gminy mogą uzyskać jeszcze ze wsparcia Unii Europejskiej. Rozwiązania technologiczne zwłaszcza w zakresie budowy sieci wodociągowych i kanalizacyjnych ukazują pewną możliwość stosowania tańszych rozwiązań, na przykład sieci kanalizacyjnej o niższym przekroju szczególnie w mniejszych jednostkach osadniczych oraz innych rozwiązań wykorzystujących energię słoneczną i wiatrową jako źródła energii do ogrzewania lub napędzania urządzeń elektrycznych. Wprowadzanie nowych rozwiązań zależy przede wszystkim od jakości menedżmentu podmiotów komunalnych niezależnie od formy prawnej podmiotu. Na pewno dobrym rozwiązaniem byłyby przedsięwzięcia partnerstwa publiczno–prywatnego, które rozkładałyby ryzyko pomiędzy partnerem publicznym i prywatnym, wykorzystując innowacyjność obu stron. Dopuszczenie sektora prywatnego, jako wspomagającego komunalny sektor publiczny przy założeniu dobrej wiary obu stron to przewidywany kierunek transformacji gospodarki komunalnej. W takich rozwiązaniach znalazłyby miejsce, zarówno zakłady budżetowe, jak spółki prawa handlowego, czy inne formy organizacyjno–prawne, także postulowane kiedyś przedsiębiorstwo komunalne, które w założeniu miało łączyć pozytywne cechy przedsiębiorstwa prywatnego i zakładu budżetowego. Zastosowanie miałyby również grupy kapitałowe (holdingi) skupiające kapitał publiczny i prywatny. Tylko w takiej swoistej mieszance organizacyjno–prawnej dostosowanej odpowiednio do danego środowiska można oczekiwać największej efektywności uwzględniającej różne punkty widzenia [por. Grzymała 2010, s. 68].

Efektywność, poprzez którą ocena się daną dziedzinę gospodarczą definiowana może być w różnorodny sposób. Wydaje się na podstawie przeprowadzonych badań, że w gospodarce komunalnej efektywność najlepiej postrzegać poprzez tzw. efektywność alokacyjną. Gospodarka określana jest wtedy według optimum Pareta, tj. takiego stanu gospodarki, w którym nie jest możliwa poprawa sytuacji jednej osoby bez pogorszenia sytuacji innej. Przywoływane już badania przeprowadzone w miejscowościach liczących do 50 tys. mieszkańców wykazują niespełnienie optimum Pareta. W niektórych z tych miast w podstawowych branżach komunalnych, głównie sieciowych, w których na szeroka skalę zastosowano instrument NPM – prywatyzację

przedsiębiorstw. W miastach tych poprawa wskaźników efektywności tych przedsiębiorstw przyczyniła się do pogorszenia sytuacji ekonomicznej mieszkańców, czyli pogorszenia specyficznie rozumianej efektywności. Bardziej pozytywne opinie mieszkańców uzyskano w miastach, gdzie dostarczaniem usług komunalnych – wody i ciepła – zajmowały się zakłady budżetowe. Zatem można stwierdzić, że efektywność przedsiębiorstw sektora komunalnego jest różna w zależności od formy organizacyjno–prawnej przede wszystkim z punktu widzenia organizatora odbiorcy usług. W opinii przedsiębiorstw lepsze wskaźniki ekonomiczno–finansowe osiągają formy samoistne, głównie dzięki podwyżkom taryf opłat i dywersyfikacji usług. Pojawia się również istotna bariera popytowa ze strony odbiorców, która doprowadza często do kolejnych podwyżek taryf opłat, co w dłuższym okresie może doprowadzić do kłopotów z płynnością niektórych spółek i w rezultacie pogorszeniem innych wskaźników ekonomiczno–finansowych [Grzymała 2010, s. 70].

Gminy z reguły oceniają efektywność przedsiębiorstw komunalnych poprzez potencjalne głosy wyborcze, czyli taryfy opłat oraz realizowane inwestycje. Dlatego inaczej efektywność postrzegać będą we wszystkich dyskusjach prywatne przedsiębiorstwa komunalne, a inaczej zakłady budżetowe. Zakłady budżetowe wykorzystywać będą w pierwszej kolejności wskaźniki zawierające odniesienie do człowieka, na przykład w długość sieci w przeliczeniu na mieszkańca, pasażerokilometry, itd., odpowiednio do danej branży [Grzymała 2010, s. 70–71].

Zarządzanie gospodarką komunalną niezależnie od formy prawne przedsiębiorstwa przypomina zarządzanie menedżerskie. Organ wykonawczy gmin stosuje menedżerskie sposoby zarządzania w odniesieniu nie tylko do zakładów budżetowych, ale i jednostek budżetowych. Również kierownicy poszczególnych publicznych podmiotów komunalnych stosują menedżerskie podejście do zarządzania. Zgodnie z optimum Pareta menedżerowie gospodarki komunalnej powinni posiadać większe uwrażliwienie na potrzeby społeczne przy tym samym potencjale wiedzy z zakresu zarządzania w gospodarce prywatnej [Grzymała 2010, s. 71].

Rozdział IV

PROBLEMY ŚWIADCZENIA USŁUG KOMUNALNYCH

1. Proces przekształceń sektora gospodarki komunalnej

Kluczowe znaczenie dla rozpoczęcia procesu przekształceń sektora gospodarki komunalnej było wyposażenie powstających gmin w mienie (majątek). Dokonano tego przede wszystkim ustawą z 10 maja 1990 roku [Ustawa z 10 maja 1990]. Na mocy ustawy mieniem gminnym (komunalnym) stał się majątek państwowy, który przed reformą samorządową należał do ówczesnych władz lokalnych, czyli do rad narodowych i organów administracji państwowej stopnia podstawowego. Gminy przejęły również majątek tych przedsiębiorstw państwowych dla których lokalne władze pełniły funkcję organu założycielskiego, bądź też były tym władzom podporządkowane. Ponadto powstającym samorządowym gminom przekazany został również majątek tych przedsiębiorstw państwowych szczebla wojewódzkiego, które służyły użyteczności publicznej, a zlokalizowane były na terenie danej gminy. Komunalizacja mienia odbywała się z mocy prawa, choć ustawodawca nie wykluczał możliwości, by lokalne władze mogły wystąpić z wnioskiem o przekazanie innego mienia państwowego jeżeli miało ono służyć realizacji zadań gmin.

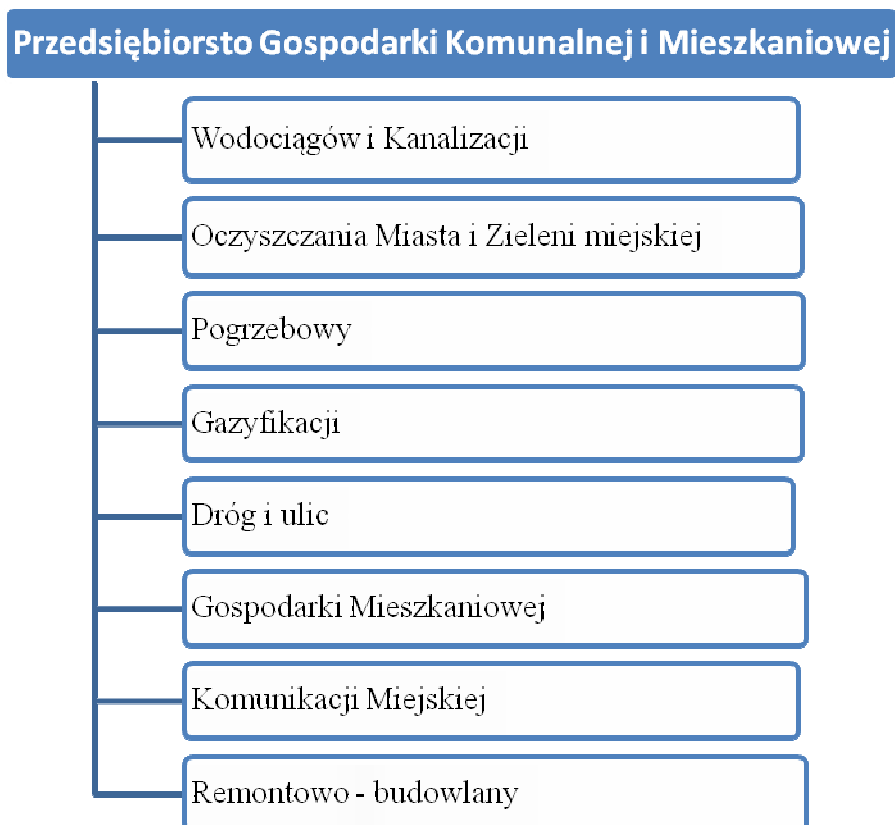
W wypadku przedsiębiorstw dla których organem założycielskim były rady narodowe i organy administracji państwowej stopnia podstawowego, stały się przedsiębiorstwami komunalnymi z własną osobowością prawną. Zobligowano rady gmin, by w terminie do 31 grudnia 1991 roku postanowiły o wyborze organizacyjno-prawnej formy prowadzenia działalności gospodarczej wykonywanej dotychczas przez przedsiębiorstwa komunalne. Do tego czasu stosowane były przepisy o przedsiębiorstwach państwowych.

Można więc przyjąć, że pierwszy okres procesu przekształceń w sektorze komunalnym trwał od 27 maja 1990 do 31 grudnia 1991 roku i związany był z przejmowaniem państwowego majątku i poszukiwaniem optymalnych rozwiązań organizacyjnych dla przejmowanych przedsiębiorstw komunalnych.

Podobnie przebiegał proces przekształceń sektora komunalnego i komunalizacji mienia na terenie Miasta i Gminy Pleszew. Proces przekształceń powstałego w 1982 roku państwowego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej (PGKiM) świadczącego usługi komunalne dla mieszkańców Ziemi Pleszewskiej przebiegał etapami i związany był *de facto* z powstaniem kilku podmiotów skupionych

wcześniej w PGKiM, w ramach którego do początku lat dziewięćdziesiątych działało 8 zakładów. Zestawienie zakładów przedstawia schemat 5.

Schemat 5. Zakłady Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Pleszewie



Źródło: opracowanie własne.

W połowie lat osiemdziesiątych XX wieku PGKiM w Pleszewie zatrudniał 347 pracowników. Ówczesne PGKiM zlokalizowane było w 5 obiektach mieszczących się w różnych częściach miasta: przy ulicy Kościuszki 1 (Zakład Oczyszczania Miasta i Zieleni), Piaski 33 (Zakład Remontowo – Budowlany, Zakład Komunikacji Miejskiej), Sienkiewicza 45 (Zakład Gospodarki Mieszkaniowej), Komunalnych 1 (Zakład Gazyfikacji) oraz Kaliskiej 153A (Zakład Wodociągów i Kanalizacji).

Kluczowe znaczenie w podjęciu decyzji co do wyboru organizacyjno–prawnej formy prowadzenia działalności gospodarczej przez Państwowe Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej miała sesja Rady Miejskiej w dniu 28 czerwca 1991 roku [Uchwała z 28 czerwca 1991]. Przyjęto rozwiązania zaproponowane przez Zarząd Miasta i Gminy, z zastrzeżeniem świadczenia usług pogrzebowych (głównie administrowanie cmentarzem komunalnym) przez podmiot zależny od samorządu. Na mocy uchwały Rady Miejskiej powołano:

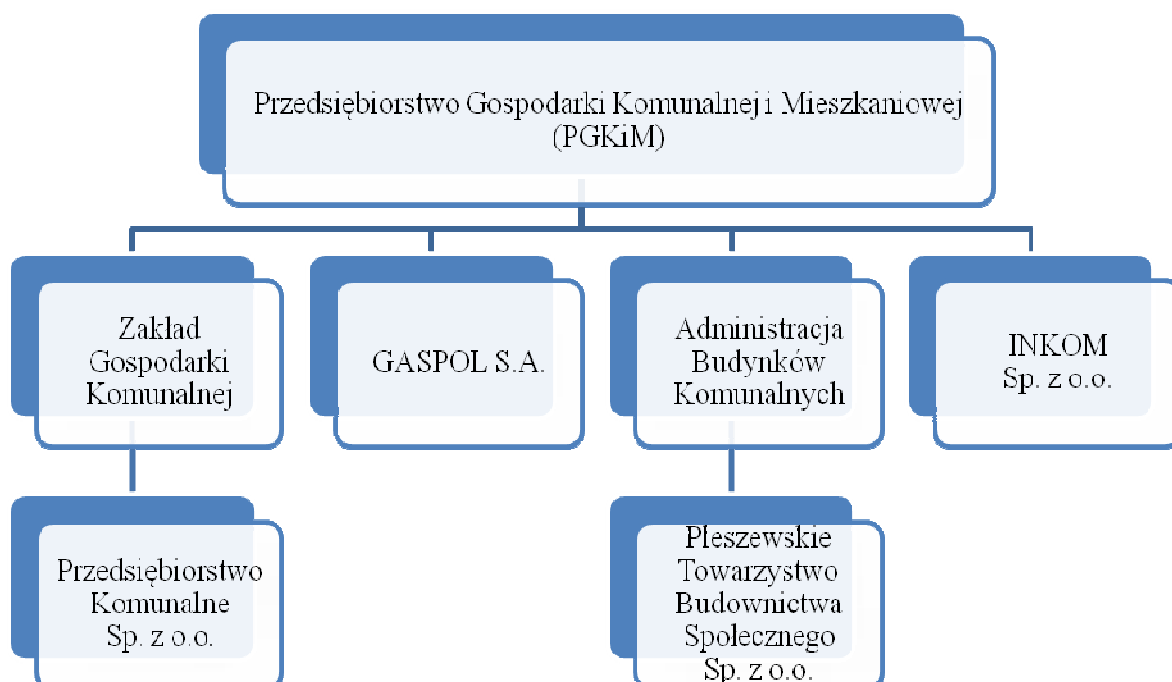
1. Zakład Gospodarki Komunalnej w formie zakładu budżetowego (z perspektywą przekształcenia w Przedsiębiorstwo Komunalne Użyteczności Publicznej) obejmujący następujące części zlikwidowanego PGKiM: Zakład Komunikacji Miejskiej, brygadę remontową Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej, Zakład Wodociągów i Kanalizacji z wyłączeniem brygady budowy sieci wodno–kanalizacyjnej oraz Zakład Usług Komunalnych z wyłączeniem prowadzenia usług pogrzebowych i utrzymania cmentarza komunalnego.
2. Jednoosobową spółkę z ograniczoną odpowiedzialności (pod nazwą „INKOM” – przyp. autora) składającą się z byłego Zakładu Dróg i Ulic, brygady budowy sieci wodno–kanalizacyjnej, majątku służącego do działalności handlowej paliwami, złomem, opalem, sklep zakładowy oraz cmentarz komunalny.
3. Administrację Budynków Komunalnych jako zakład budżetowy przejmujący obowiązki Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej z wyłączeniem brygady remontowej.
4. Do spółki akcyjnej GASPOL wniesiono aportem rozlewnię gazu, stację paliw oraz Zakład Gazyfikacji Bezprzewodowej.

Realizując wytyczne uchwały Rady Miejskiej, Zarząd w dniu 17 lipca 1991 roku powołał zespół przygotowujący proces przekształceń PGKiM oraz 4 podzespoły robocze [Uchwała z 17 lipca 1991]. Celem zespołu było: 1) przygotowanie wniosku o wykreślenie PGKiM z rejestru przedsiębiorstw państwowych; 2) przygotowanie informacji zawiadamiającej bank finansujący o dokonanych zmianach; 3) wytyczanie i nadzorowanie prac podzespołów roboczych w celu opracowania wszystkich niezbędnych dokumentów związanych z procesem przekształcenia PGKiM. Z kolei zespoły robocze były odzwierciedleniem podjętych przez Radę Miejską decyzji, co do formy przekształceń PGKiM. Stworzono więc podzespół do spraw utworzenia: 1) Zakładu Gospodarki Komunalnej; 2) Administracji Budynków Komunalnych; 3) jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz 4) podzespół przygotowujący wniesienie Rozlewni Gazu, Zakładu Gazyfikacji Bezprzewodowej i Stacji Paliw do spółki GASPOL. W pracach podzespołu brali udział przedstawiciele Zarządu Miasta i Gminy, Urzędu Miasta i Gminy oraz PGKiM.

Celem podzespołów było przede wszystkim: 1) wypracowanie sposobu zagospodarowania mienia; 2) opracowanie projektów uchwał Zarządu w sprawie

utworzenia ZGK i ABK; 3) opracowanie planów finansowych, statutów organizacyjnych oraz pełnomocnictw dla kierowników tworzonych zakładów; 4) opracowanie projektów systemów wynagradzania; 5) opracowanie aktu założycielskiego gminnej spółki oraz 6) przygotowanie stosownego majątku do wniesienia aportem do spółki GASPOL (do tego czasu zakład funkcjonował w ramach Zakładu Gospodarki Komunalnej jako wyodrębniona jednostka organizacyjnie i finansowo). Proces przekształceń obrazuje schemat 6.

Schemat 6. Proces przekształceń sektora komunalnego w Mieście i Gminie Pleszew



Źródło: opracowanie własne.

Konsekwencją podjętych decyzji był proces tworzenia nowych podmiotów. Kluczowy dla realizacji usług komunalnych Zakład Usług Komunalnych powołano uchwałą Zarządu Miasta i Gminy w dniu 1 sierpnia 1991 roku [Uchwała z 1 sierpnia 1991]. Pierwotnie siedzibą Zakładu były nieruchomości przy Placu Kościuszki 1, Kaliska 153 (baza Zakładu Wodociągów i Kanalizacji) oraz Piaski 33 (baza Zakładu Komunikacji Miejskiej). W kolejnych miesiącach po likwidacji Państwowego Ośrodka Maszynowego przy ulicy Fabrycznej 5 siedzibę ZGK przeniesiono. Miasto Pleszew pokrywając zobowiązania POM przejęła majątek nieruchomy przedsiębiorstwa [zob. Uchwała z 1992]. Zakres realizowanych zadań przez ZGK obejmował [zob. § 3 Uchwały z 1 sierpnia 1991]: 1) dostawę wody i odprowadzenie ścieków;

2) wykonywanie przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych na zlecenie ludności; 3) oczyszczanie ulic; 4) wywóz nieczystości stałych i płynnych; 5) konserwacja terenów zielonych; 6) usługi pogrzebowe⁴ 7) utrzymanie cmentarza komunalnego⁵; 8) przewozy pasażerów środkami komunikacji miejskiej oraz 9) działalność pomocnicza – remonty warsztatowe i usługi transportowe na potrzeby własne.

Na tym samym posiedzeniu Zarządu Miasta i Gminy Pleszew – w dniu 1 sierpnia 1991 roku – utworzono również zakład budżetowy pod nazwą Administracja Budynków Komunalnych [Uchwała z 1 sierpnia 1991]. Statut ABK nadała Rada Miejska 27 września 1991 roku. Przedmiotem działalności zakładu budżetowego było: 1) zabezpieczenie eksploatacji budynków komunalnych, wewnątrzosiedlowych zieleni i placów zabaw; 2) obsługa mieszkańców wynikająca z zadań gminy jako wynajmującego oraz 3) planowanie, księgowanie i analizowanie dochodów i wydatków. Siedzibą zakładu budżetowego był początkowo nieruchomości przy Placu Kościuszki 1, a następnie przy ulicy Fabrycznej 5.

W tej formie organizacyjno–prawnej Administracja Budynków Komunalnej funkcjonowała do 1 lutego 1999 roku. Po likwidacji zakładu budżetowego, Miasto i Gmina Pleszew, powołała spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością pod nazwą „Pleszewskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego” [Uchwała z 21 stycznia 1999]. Przed spółką postawiono cel szerszego niż do tej pory zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Jednocześnie zobowiązano spółkę do: 1) administrowania zasobami lokalowymi, mieszkaniowymi i użytkowymi; 2) utrzymanie należytego stanu technicznego nieruchomości, budynków i zieleni będących w administrowaniu spółki; 3) prac konserwacyjnych i remontów budynków i lokali; 4) przygotowania docelowego planu realizacji budowy mieszkań na wynajem uwzględniając między innymi istniejące i prognozowane potrzeby mieszkaniowe, jak również możliwości finansowe przyszłych lokatorów mieszkań na wynajem. Do spółki Miasto i Gmina Pleszew wniosła jako aport rzeczowy środki trwałe w postaci dwóch działek pod zabudowę oraz wkład pieniężny w wysokości 4 000 zł. Jednocześnie upoważniono spółkę do zarządzania 56 budynkami komunalnymi oraz 12 nieruchomościami stanowiącymi własność osób trzecich.

Na przełomie lipca i sierpnia 1991 roku dokonano również wszelkich czynności związanych z powołaniem spółki gminnej pod nazwą Pleszewskie Przedsiębiorstwo „INKOM”. W dniu 31 lipca podpisano akt założycielski, zaś 1 sierpnia Zarząd Miasta

⁴ Zadanie przekazane do spółki gminnej INKOM

⁵ Zadanie przekazane do spółki gminnej INKOM.

i Gminy powołał Zarząd i Radę Nadzorczą spółki [Uchwała z 1 sierpnia 1991]. Spółka INKOM nie sprostała jednak konkurencji i samorząd podjął decyzję o jej likwidacji.

Najwięcej kontrowersji i obaw wywołała decyzja o wniesieniu aportem do spółki GASPOL majątku byłego Zakład Gazyfikacji. Obawy zgłaszali przede wszystkim pracownicy przedsiębiorstwa, którzy w zakładowym referendum byli przeciwni wnoszenia części majątku do międzynarodowej firmy. Sytuacja była na tyle napięta, że wystąpili z wnioskiem o odwołanie dyrektora PGKiM (będącym zwolennikiem takiego rozwiązania) kierując wobec niego szereg zarzutów (które nie zostały potwierdzone przez kontrolę Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej). Wątpliwości swoje zgłaszali również niektórzy radni⁶. Już 28 grudnia 1990 roku Rada Miejska upoważniła Zarząd Miasta i Gminy do podjęcia prac zmierzających do utworzenia spółki typu joint – venture [zob. Uchwała z 28 grudnia 1990]. Upoważnienie obejmowało podpisanie listu intencyjnego z holenderską spółką SHV Holdings N.V. Wśród przyczyn wyboru takiej formy zagospodarowania majątku i infrastruktury Zakładu Gazyfikacji PGKiM wskazywano na trudności w zabezpieczeniu ciągłości dostaw ciekłego gazu oraz stworzenia możliwości dostępu do nowoczesnych technologii stosowanych w produkcji i dystrybucji gazu ciekłego. W efekcie Miasto i Gmina Pleszew przystąpiła do spółki GASPOL.

Krótką prezentacją procesu przekształceń sektora komunalnego w początkach lat dziewięćdziesiątych wskazuje, że pleszewski samorząd wybrał różne drogi realizowania usług z zakresu gospodarki komunalnej – utworzenia zakładów budżetowych (ZGK i ABK), spółki komunalnej (INKOM) oraz przystąpienie do dużej międzynarodowej spółki (GASPOL). Wykorzystano więc w zasadzie wszystkie możliwe formy zagospodarowania i przekształcania byłych państwowych przedsiębiorstw świadczących usługi komunalne, które do końca 1991 roku musiały ulec przekształceniom.

Przykład Pleszewa, a podobne procesy dokonywały się w innych polskich gminach, wskazuje jak trudnym i skomplikowanym procesem były przekształcenia w sektorze komunalnym. Ponadto oczekiwania lokalnych społeczności w zakresie dostępu do podstawowej infrastruktury komunalnej były olbrzymie, co wynikało głównie z opóźnień cywilizacyjnych. Polskie samorzady stanęły więc przed ogromnym wyzwaniem organizacyjnym oraz finansowym. Z perspektywy ponad dwudziestu lat

⁶ Zob.: Sesja Rady Miejskiej z dnia 22 marca 1991; Sesja Rady Miejskiej w dniu 28 czerwca 1991 roku.

można stwierdzić, że w tym zakresie osiągnięto olbrzymi sukces, co zostało przedstawione w kolejnej części rozdziału.

2. Realizacja zadań z zakresu gospodarki komunalnej

Głównymi zadaniami jakie nałożył ustawodawca na jednostki samorządu gminnego było prowadzenie gospodarki komunalnej w sferze użyteczności publicznej, a także w dozwolonym zakresie poza tą sferą, jak i wybór formy organizacyjnej prowadzenia tych działalności. Treść art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej wskazuje właściwie dwie formy organizacyjno–prawne, jako dopuszczalne do prowadzenia gospodarki komunalnej – zakład budżetowy i spółki prawa handlowego. Samorządy gminne mogą tworzyć zakłady budżetowe jedynie do realizacji zadań o charakterze użyteczności publicznej. Tworzone przez gminy spółki prawa handlowego mogą realizować zadania w ramach sfery użyteczności publicznej i wykraczające poza tą sferę. O wyborze zakładu budżetowego czy spółki prawa handlowego do wykonywania zadań o charakterze użyteczności publicznej powinny przesądzać korzyści jakie może gmina osiągać przy wytwarzaniu i dostarczaniu dóbr publicznych swojej społeczności. Odwołując się do zasady subsydiarności oraz do teorii wyboru publicznego, władze gminne są predysponowane do angażowania się w wytwarzanie dóbr publicznych, czyli takich, z których mogą korzystać wspólnie mieszkańcy lokalnej społeczności. Poprawę efektywności w wytwarzaniu i dostarczaniu owych dóbr społeczności władze gminne upatrują w angażowaniu wyspecjalizowanych firm. Jeśli dobra te mają być ogólnodostępne (oferowane często mieszkańcom jako nieodpłatne lub tylko częściowo odpłatne), to zaspokajanie owych potrzeb nie powinno być organizowane w formie spółek prawa handlowego. Jeśli dobra użyteczności publicznej mają być dostarczane odpłatnie ale ceny warunkujące powszechną dostępność nie wystarczają na pokrycie kosztów ich wytworzenia i dostarczenia społeczności gminnej, to należy rozważyć organizację działalności w formie zakładów budżetowych lub spółek prawa handlowego. Gdy samorząd gminny zamierza swoim mieszkańcom oferować dobra i usługi, których otrzymywanie nie jest niezbędne, lub oferować te dobra z zyskiem dla rozwoju gminy, to zadanie te może przekazać zakładom prywatnym. Jak z powyższych rozważań wynika, największym problemem dla samorządów gminnych są zadania dotyczące zapewnienia powszechnej dostępności ale o cenach nie warunkujących pokrycia kosztów ich wytworzenia i dostarczenia użytkownikom. Wtedy dla władz gminnych kryterium wyboru podmiotu i jego formy

organizacyjno–prawnej musi być efektywność wytwarzania i dystrybucji dóbr publicznych.

Rozważając cechy właściwe dla konstrukcji spółki prawa handlowego i dla zakładu budżetowego należy – powołując się na wiele analiz i przykładów literaturowych – wskazać że przy odpowiedniej skali działalności spółki prawa handlowego których właścicielem lub dominującym właścicielem jest samorząd gminny są ekonomicznie bardziej uzasadnionym podmiotem do prowadzenia działalności w sferze użyteczności publicznej, zakładającej powszechną dostępność dóbr przy, cenach nie zawsze zapewniających pokrycie ich kosztów wytworzenia i dostarczenia społeczności lokalnej [Trojanowski 2013 s. 32]

Analizując obszary i trendy czasowe tworzenia spółek komunalnych w polskich miastach, należy wskazać na ich wyraźny wzrost w minionym dziesięcioleciu w obszarach: publiczny transport zbiorowy, wodociągi, odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, dystrybucję ciepła, sport i rekreacja oraz gospodarka mieszkaniowa. W literaturze ani w modelowych przykładach nie można doszukać się wskazań jakie obszary należy obejmować przedmiotową działalnością tworzonych spółek komunalnych. Najczęściej podkreśla się potrzebę prowadzenia wnikliwej analizy ekonomicznej zasadności wnoszenia takich obszarów, aby umożliwiały one funkcjonować spółce według reguł rynkowej konkurencji, przy zachowaniu oczekiwanego poziomu zaspokojenia potrzeb publicznych lokalnego społeczeństwa i oczekiwanego rozwoju gminy

Po okresie transformacji systemowej, rozwój jednostek samorządów terytorialnych, upatrywany przede wszystkim w rozwoju samorządów gminnych, stał się podstawą strategii rozwoju kraju. Jego aktywność wzmożła się po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, wspierającej przede wszystkim rozwój regionalny jednostek samorządów terytorialnych. Założeniem owego wsparcia było eliminowanie dysproporcji regionalnych i zapóźnień cywilizacyjnych. Efektami przyjętej polityki regionalnego rozwoju kraju, odczuwalnymi przez mieszkańców samorządów gminnych miały być widoczne zmiany w dostępie mieszkańców do podstawowej infrastruktury technicznej . Zmiany te stały się priorytetowymi zadaniami dla władz lokalnych.

Odzwierciedleniem prowadzonej polityki lokalnych władz była struktura wydatków inwestycyjnych przedstawiona w tabeli 8.

Tabela 8. Struktura wydatków majątkowych gmin w Polsce wg wybranych działów (w %) w latach 2002–2011

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Rolnictwo	10,9	16,6	15,6	13,0	11,9	11,2	9,0	8,1	13,5	14,9
Transport	26,7	19,4	23,7	24,4	28,5	28,5	28,9	33,6	30,5	29,1
Gospodarka komunalna	24,8	28,0	25,0	26,1	21,7	21,2	19,6	18,1	18,5	20,1
Gospodarka mieszkaniowa	4,2	4,9	4,9	6,0	5,5	6,0	6,7	5,7	4,7	5,0
Oświata i wychowanie	21,8	19,6	18,1	16,4	14,5	13,5	12,5	11,3	10,3	8,6
Administracja	1,6	2,0	2,3	1,5	2,1	2,7	2,5	1,9	1,3	1,5
Pozostałe działy	10,0	9,5	10,4	12,6	15,8	16,9	20,8	21,3	21,2	20,8
Razem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

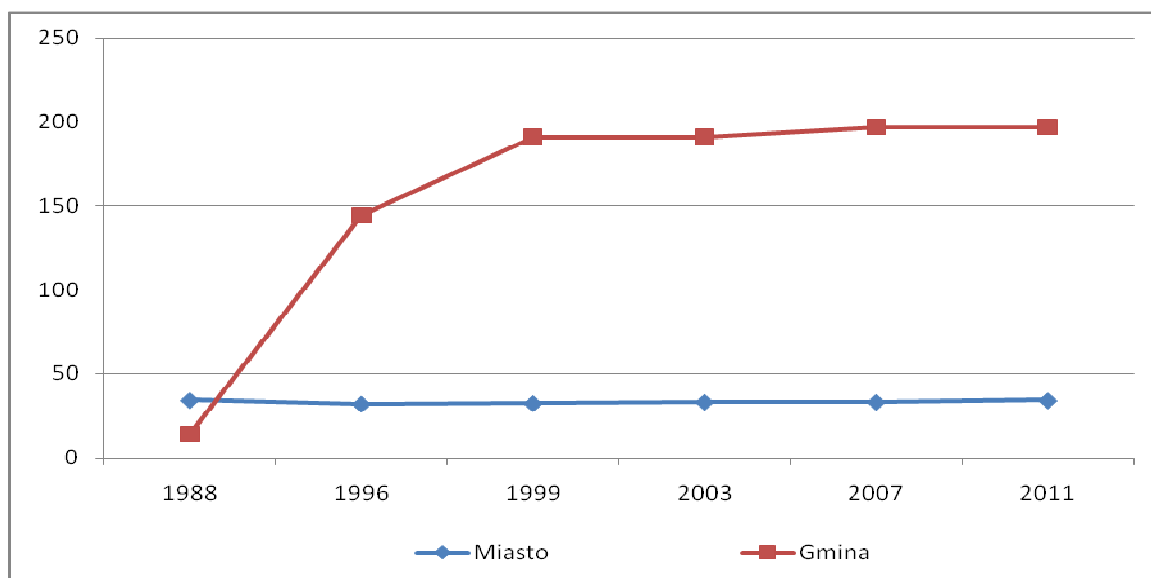
Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego (Ministerstwo Finansów).

Jak wskazują dane z tabeli 8 wydatki na zadania inwestycyjne z zakresu gospodarki komunalnej, sklasyfikowane w dziale „Transport” oraz „Gospodarka komunalna” stanowią największą część gminnych budżetów. Sytuacja taka występuje nie tylko w ostatniej dekadzie, ale od początku lat dziewięćdziesiątych. Dominowały głównie inwestycje wodociągowo–kanalizacyjne oraz budowa oczyszczalni ścieków. Nakłady finansowe ponoszone przez poszczególne lata przyniosły jednak efekty. O ile w 1990 roku w Polsce było zaledwie 93,2 tys. km sieci wodociągowej oraz 26,5 tys. km sieci kanalizacyjnej, o tyle w 2011 roku sieci wodociągowej było już 278 tys. km, zaś kanalizacyjnych blisko 118 tys. km. Nastąpił więc trzykrotny wzrost sieci wodociągowej oraz ponad czterokrotny wzrost długości sieci kanalizacyjnej.

W przypadku Pleszewa, w roku 1990, sytuacja była zróżnicowana pod względem dostępności do podstawowej infrastruktury komunalnej. Zdecydowanie lepsza sytuacja występowała w mieście, aniżeli na terenach wiejskich.

Proces wodociągowania gminy Pleszew przebiegał dwutorowo. Z jednej strony inwestorem był samorząd, z drugiej pojawiały się oddolne inicjatywy w postaci społecznych komitetów wodociągowania wsi. W roku 1991 komitety zostały zawiązane w 12 miejscowościach. Przyrost długości sieci wodociągowej w poszczególnych latach obrazuje schemat 7.

Schemat 7. Długość sieci wodociągowej na terenie Miasta i Gminy Pleszew w latach 1988–2011 (w km)



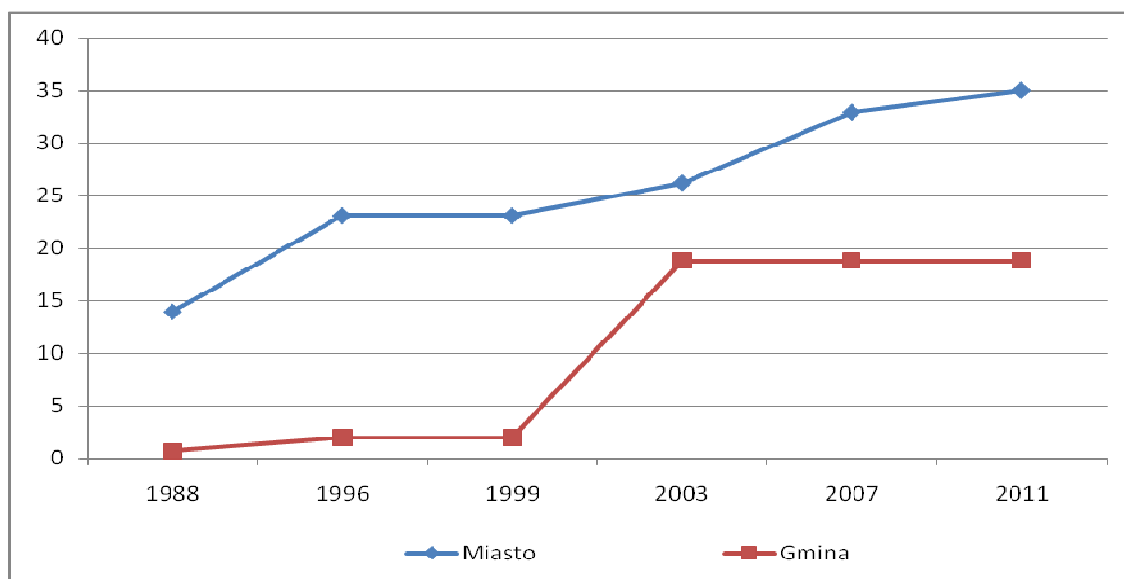
Źródło: *Rocznik Statystyczny województwa kaliskiego*, Wojewódzki Urząd Statystyczny w Kaliszu, Kalisz 1989, s. 97–98 oraz Bank Danych Lokalnych GUS.

W kolejnych latach głównym inwestorem w wodociągowaniu gminy był samorząd, zaś intensywny proces wodociągowania trwał do końca lat dziewięćdziesiątych osiągając poziom blisko 200 kilometrów sieci w gminie oraz ponad 30 kilometrów w samym mieście. Po rozwiązaniu problemu dostaw wody pozostał jednak problem z jakością dostarczanej wody. Miasto i Gmina Pleszew zaopatrywane było z kilku źródeł, wśród których były między innymi ujęcia w Lenartowicach, Tursku, Bógwiedzach, Grodzisku oraz w samym Pleszewie („Planty”). Woda z każdego źródła posiadała inne wskaźniki (parametry) fizykochemiczne. Prace nad budową stacji uzdatniania wody dla dwóch głównych źródeł – z Turska i Lenartowic – rozpoczęto w 2006 roku. Miasto i Gmina Pleszew aplikowała o zewnętrzne źródła finansowania inwestycji w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. Pozytywna opinia Zarządu Województwa Wielkopolskiego doprowadziła do podpisania umowy w ramach której Gmina Pleszew pozyskała ponad 2,8 mln zł. Wartość inwestycji szacowano wówczas na ponad 3,3 mln zł. Prace nad budową stacji trwały od czerwca do grudnia 2007 roku [Sobisiak 2009, s. 104–107]. Budowa stacji była najpoważniejszą inwestycją wodociągową Gminy Pleszew ostatnich dwudziestu lat.

Drugim ważnym obszarem działalności samorządu gminnego w obszarze gospodarki komunalnej było prowadzenie inwestycji w zakresie kanalizowania i oczyszczania ścieków. Dane te przedstawione są na schemacie 8. W tej materii zapóźnienia były jeszcze większe, niż w przypadku inwestycji wodociągowej. U progu lat dziewięćdziesiątych na terenie gminy praktycznie nie było kanalizacji sanitarnej, zaś w mieście dominowała kanalizacja ogólnospławna.

Systematycznie kanalizowano, zwłaszcza tereny wiejskie, korzystając w początkowym okresie, z programu SAPARD. Jednak najważniejszą inwestycją z zakresu gospodarki ściekowej była budowa oczyszczalni ścieków. Potrzebę budowy oczyszczalni ścieków dla miasta Pleszewa dostrzegano już w latach osiemdziesiątych XX wieku. Jednak dopiero reaktywowanie samorządu terytorialnego stworzyło realne szanse na realizację inwestycji, którą zakończono w 1995 roku. Przepustowość oczyszczalni szacuje się na 9.000 m³ na dobę, zaś jej wykorzystanie na koniec 2011 roku była na poziomie 50%.

Schemat 8. Długość sieci kanalizacyjnej na terenie Miasta i Gminy Pleszew w latach 1988–2011 (w km)



Źródło: *Rocznik Statystyczny województwa kaliskiego*, Wojewódzki Urząd Statystyczny w Kaliszu, Kalisz 1989, s. 97–98 oraz Bank Danych Lokalnych GUS.

Kolejne inwestycje z zakresu gospodarki komunalnej prowadziło głównie Przedsiębiorstwo Komunalne (2009–2011) realizując projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej, w ramach Funduszu Spójności, pod nazwą „Uporządkowanie gospodarki komunalnej w Gminie Pleszew”. Wartość zrealizowanego projektu wyniosła 15.140.040,03 zł, z tego dotacja ze środków UE wyniosła 6.951.887,35 zł. W ramach projektu zrealizowano 4 zadania obejmujące: 1) Rozbudowę mechaniczno - biologicznej oczyszczalni ścieków w Zielonej Łące; 2) Budowę sieci kanalizacji sanitarnej i budowę sieci kanalizacji deszczowej w ul. Kaliskiej w Pleszewie; 3) Budowę kanalizacji sanitarnej wraz z przyłączami w Zielonej Łące; 4) Budowę kanalizacji sanitarnej grawitacyjnej z przykanalikami, przepompowniami ścieków wraz z przewodami tłocznymi i przyłączami energetycznymi w miejscowościach w Pleszewie i Lenartowicach.

Prowadzone również były inwestycje z zakresu zagospodarowania odpadami i związane były z rozbudową i rekultywacją wysypiska komunalnego. Realizacja inwestycji jest przykładem porozumienia międzygminnego, w ramach którego w 1998 roku podpisano porozumienie między 4 gminami w sprawie rozbudowy wysypiska komunalnego. W przedsięwzięciu partycypowały gminy: Pleszew (63%), Gołuchów (15%), Chocz (8%) oraz Dobrzyca (14%).

3. Analiza działalności Przedsiębiorstwa Komunalnego

3.1. Zadania i zakres działalności Przedsiębiorstwa Komunalnego.

Jednoosobowa spółka z ograniczoną odpowiedzialnością pod nazwą Przedsiębiorstwo Komunalne powstało z dniem 1 stycznia 1994 roku na mocy uchwały Rady Miejskiej w Pleszewie [Uchwała z 10 grudnia 1993]. Jednocześnie podjęto decyzję o likwidacji Zakładu Gospodarki Komunalnej [Uchwała z 14 grudnia 1993]. W statucie założycielskim Przedsiębiorstwa Komunalnego, jako przedmiot działalności wpisano:

Tabela 9. Przedmiot działalności spółki

PRZEDMIOT DZIAŁALNOŚCI	KOD PKD
pobór, uzdatnianie i dostarczanie wody	PKD 36.00.Z
odprowadzanie i oczyszczanie ścieków	PKD 37.00.Z
zbieranie odpadów innych niż niebezpieczne	PKD 38.11.Z
obróbka i usuwanie odpadów innych niż niebezpieczne	PKD 38.21.Z
działalność związana z rekultywacją i pozostała działalność usługowa związana z gospodarką odpadami	PKD 39.00.Z
działalność usługowa związana z zagospodarowaniem terenów zieleni	PKD 81.30.Z
produkcja pozostałych gotowych wyrobów metalowych, gdzie indziej niesklasyfikowana	PKD 25.99.Z
demontaż wyrobów zużytych	PKD 38.31.Z
odzysk surowców z materiałów segregowanych	PKD 38.32.Z
wytwarzanie energii elektrycznej	PKD 35.11.Z
wytwarzanie paliw gazowych	PKD 35.21.Z
wytwarzanie i zaopatrywanie w parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych	PKD 35.30.Z
rozbórka i burzenie obiektów budowlanych	PKD 43.11.Z
przygotowanie terenu pod budowę	PKD 43.12.Z
roboty budowlane związane z wznoszeniem budynków mieszkalnych i niemieszkalnych	PKD 41.20.Z
roboty związane z budową dróg i autostrad	PKD 42.11.Z
wykonywanie instalacji elektrycznych	PKD 43.21.Z
wykonywanie instalacji wodno - kanalizacyjnych, ciepłych, gazowych i klimatyzacyjnych	PKD 43.22.Z
wykonywanie pozostałych robót budowlanych wykończeniowych	PKD 43.39.Z
pozostałe specjalistyczne roboty budowlane, gdzie indziej niesklasyfikowane	PKD 43.99.Z
konserwacja i naprawa pojazdów samochodowych, z wyłączeniem motocykli	PKD 45.20.Z

sprzedaż detaliczna paliw do pojazdów silnikowych na stacjach paliw	PKD 47.30.Z
sprzedaż hurtowa paliw i produktów pochodnych	PKD 46.71.Z
sprzedaż hurtowa drewna, materiałów budowlanych i wyposażenia sanitarnego	PKD 46.73.Z
sprzedaż hurtowa wyrobów metalowych oraz sprzętu i dodatkowego wyposażenia hydraulicznego i grzejnego	PKD 46.74.Z
sprzedaż hurtowa odpadów i złomu	PKD 46.77.Z
transport kolejowy towarów	PKD 49.20.Z
transport lądowy pasażerski, miejski i podmiejski	PKD 49.31.Z
pozostały transport lądowy pasażerski, gdzie indziej niesklasyfikowany	PKD 49.39.Z
transport drogowy towarów	PKD 49.41.Z
działalność usługowa wspomagająca transport lądowy	PKD 52.21.Z
wynajem i zarządzanie nieruchomościami własnymi i dzierżawionymi	PKD 68.20.Z
zarządzanie nieruchomościami wykonywane na zlecenie	PKD 68.32.Z
pozostałe badania i analizy techniczne	PKD 71.20.B
wynajem i dzierżawa pozostałych pojazdów samochodowych, z wyłączeniem motocykli	PKD 77.12.Z
wynajem i dzierżawa maszyn i urządzeń budowlanych	PKD 77.32.Z
pozostałe sprzątanie	PKD 81.29.Z
pozostała działalność usługowa gdzie indziej niesklasyfikowana	PKD 96.09.Z

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Przedsiębiorstwa Komunalnego.

Majątek nowej spółki stanowiło mienie będące w zarządzie Zakładu Gospodarki Komunalnej. W uzasadnieniu do uchwały powołującej Przedsiębiorstwo Komunalne wskazywano, że Zakład Gospodarki Komunalnej, będący zakładem budżetowym, jest mało efektywną jednostką. Wskazywano, że powodem takiego stanu rzeczy jest ograniczona samodzielność (brak osobowości prawnej), brak odpisów amortyzacyjnych oraz ograniczone możliwości kształtowania prawidłowej polityki płacowej (powiązanie płacy z wydajnością). Przed nową formą organizacyjną podmiotu realizujące zadania z zakresu gospodarki komunalnej – spółką – postawiono 3 cele, wśród których były: 1) zwiększenie efektywności gospodarowania; 2) zachowanie dyspozycyjności gminy nad działalnością spółki; 3) zmniejszenie wydatków gminy przy niezmiennym zakresie usług użyteczności publicznej. Na uwagę zwraca fakt, że podjęciu uchwały o likwidacji zakładu budżetowego i powołanie spółki (a więc decyzji istotnej z punktu widzenia interesów gminy i zaspokajania zbiorowych potrzeb

mieszkańców) nie towarzyszyła żadna dyskusja. Poza jednym głosem wstrzymującym się nie było głosów przeciwnych. Rada opowiedziała się za korporatyzacją wybranych obszarów działalności użyteczności publicznej w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Z perspektywy czasu można ocenić że była to słuszna decyzja radnych, potwierdzona korzyściami ekonomicznymi i społecznymi dla społeczności lokalnej i gminy.

Do nowoutworzonej spółki, Gmina Pleszew, wniosła aportem rzeczowym środki trwałe oraz materiały i towary o łącznej wartości ponad 4 mld zł (przed denominacją). Z kolei do bezpłatnego użytkowania przekazano całą infrastrukturę wodociągowo–kanalizacyjną oraz tabor komunikacyjny o łącznej wartości ponad 25 mld zł (przed denominacją).

Do 2001 roku w ramach Przedsiębiorstwa Komunalnego funkcjonował również Zakład Komunikacji Miejskiej. Decyzją Gminy Pleszew został zlikwidowany, zaś zadanie własne gminy z zakresu transportu zbiorowego zlecono w drodze przetargu nieograniczonego podmiotowi zewnętrznemu (2001 rok). W wyniku ogłoszonego przetargu przez Miasto i Gminę Pleszew zadanie z zakresu komunikacji miejskiej przejęły Kaliskie Linie Autobusowe Sp. z o. o. Choć przetarg przewidywał realizację zadania przez 10 lat, firma wycofała się z realizacji zadania. W 2008 roku przeprowadzono kolejny przetarg na okres dwóch lat.

W chwili obecnej, w ramach Przedsiębiorstwa, funkcjonują dwa zakłady: wodociągów i kanalizacji, wraz z oczyszczalnią ścieków oraz zakład usług komunalnych obejmujący Dział Ochrony Środowiska i Odpadów, Dział Usług Komunalnych, Stację Diagnostyczną oraz Targowisko Miejskie. Schemat 9 przedstawia schemat organizacyjny Przedsiębiorstwa Komunalnego.

Jak wskazano wyżej, po przekształcenia Zakładu Gospodarki Komunalnej w Pleszewie w Przedsiębiorstwo Komunalne w Pleszewie, Sp. z o. o. oczekiwano od spółki jasno sformułowanych korzyści, zapisanych w uchwale z 10 grudnia 1993 roku. Obecnie, po upływie kilkunastu lat można dokonać ekonomiczno–społecznej oceny funkcjonowania przedsiębiorstwa w formie spółki z o. o. oraz oceny korzyści dla społeczeństwa gminy i rozwoju.

W dalszej części niniejszego rozdziału analizie zostaną poddane podstawowe dane spółki, które są kluczowe dla określenia wielkości firmy, czy też profilu działalności. Wszystkie analizowane dane spółki, tam gdzie to było możliwe, dotyczą tych samych lat: 2000, 2005, 2010 oraz 2011.

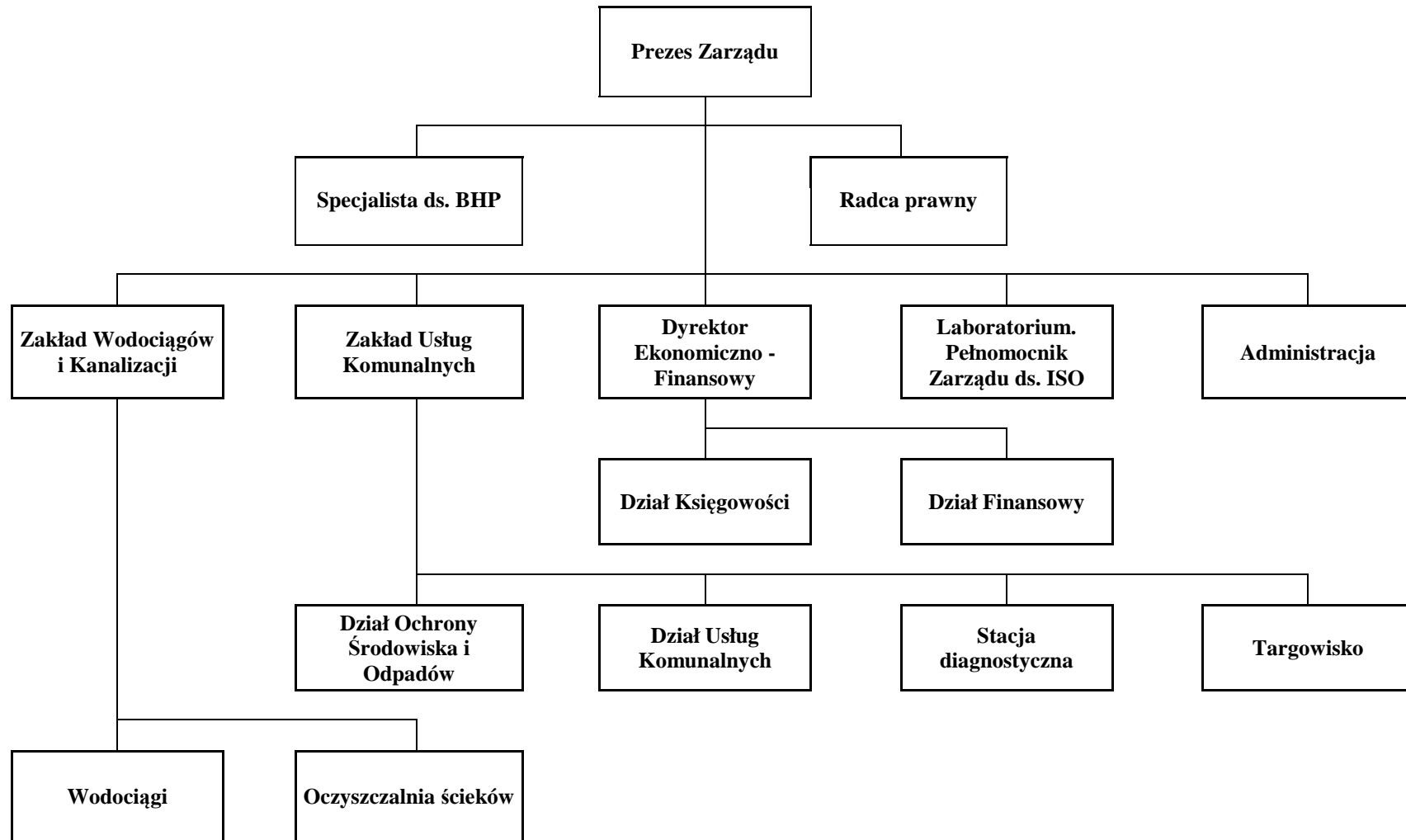
W roku 1995 roku spółka zatrudniała 156 osób. W kolejnych latach liczba pracowników wzrastała, aż do 178 osób w 2011 roku. O wzroście zatrudnienia w badanym okresie przesądziły celowe inwestycje gminy w obszarach gospodarki wodno-ściekowej oraz gospodarce śmieciami. Te obszary działalności samorząd gminy jako „animator” rozwoju gminy uznał za priorytetowe, a Przedsiębiorstwo Komunalne skutecznie je realizowało i użytkowało. Warto wskazać na pozytywne skutki współpracy właściciela spółki a jednocześnie organu samorządowego promującego obszary działalności i spółki podejmującej się na warunkach konkurencyjnych realizacji tych zadań. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że taka współpraca samorządu z podmiotami prowadzącymi działalność na warunkach komercyjnych zaliczana jest do korzystnych zjawisk pobudzających procesy społeczno-gospodarcze gmin, gdyż jest budowaniem trwałej przewagi konkurencyjnej danego obszaru oraz podmiotów gospodarczych [Klamut 2001 s.16]

Obecnie przedmiot działalności przedsiębiorstwa jest bardzo szeroki i w porównaniu z początkiem funkcjonowania spółki istotnie uległ zwiększeniu. Analiza głównych obszarów działalności spółki zostanie przeprowadzona w oparciu o dwa funkcjonujące w ramach Przedsiębiorstwa Komunalnego zakłady.

Pierwszy – Zakład Wodociągów i Kanalizacji – główną działalność prowadzi w zakresie produkcji i dostarczania wody. Obowiązki zakładu wynikające z ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę są bardzo szerokie, wśród których są między innymi: 1) zapewnienie zdolności posiadanych urządzeń wodociągowych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem; 2) zapewnienie należytej jakości dostarczanej wody; 3) prowadzenie regularnej wewnętrznej kontroli jakości wody; 4) budowa sieci wodociągowych; 5) ustalanie taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę [Ustawa z 7 czerwca 2001].

Zadanie to jest jedno z najtrudniejszych realizowanych przez spółkę, zwłaszcza po skażeniu publicznego wodociągu bakterią grupy coli. W efekcie skażeniu uległo aż 120 kilometrów sieci wodociągowej, co stanowiło ponad połowę całej sieci (210 kilometrów). Dotyczyło to 14 miejscowości głównie na terenie Miasta i Gminy Pleszew. W efekcie od 19 marca do 30 kwietnia 2007 roku około 26.000 osób zostało pozbawionych bieżącej wody. Skażenie objęło 100% wodociągu w Mieście Pleszew, 60% w Gminie Pleszew oraz 3% w Gminie Gołuchów [Adamek 2013, s. 9–17].

Schemat 9. Schemat organizacyjny Przedsiębiorstwa Komunalnego Sp. z o. o.



Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów Przedsiębiorstwa Komunalnego.

W chwili obecnej ludność Miasta i Gminy Pleszew zaopatrywana jest wodę z kilku ujęć, wśród których są: Lenartowice ($Q_{\max.h} = 200 \text{ m}^3/\text{h}$, $Q_{\max.dobowe} = 4.800 \text{ m}^3/\text{d}$), Tursko B będące kompleksem 3 studni głębinowych ($Q_{\max.h.} = 200 \text{ m}^3/\text{h}$, $Q_{\text{sr. dob.}} = 3.692,0 \text{ m}^3/\text{d}$), Kuczków ($Q_{\max.h} = 39,0 \text{ m}^3/\text{h}$, $Q_{\text{sr. dobowe}} = 171,2 \text{ m}^3/\text{d}$) oraz Bógwidze ($Q_{\text{red.h}} = 81,5 \text{ m}^3/\text{h}$).

Tabela 10. Produkcja wody (w tys. m^3) i uzyskiwane przychody w latach 2000–2011 (tys. zł)

Rok	Gospodarstwa domowe		Pozostali odbiorcy		Razem	
	Ilość w m^3	Wartość	Ilość w m^3	Wartość	Ilość w m^3	Wartość
2000	880,4	1.652,0	276,1	497,0	1.156,5	2.149,0
2005	674,1	1.428,8	404,7	706,9	1.078,8	2.135,7
2010	845,2	2.147,1	210,1	689,2	1.055,3	2.836,3
2011	845,4	2.234,6	234,8	797,3	1.080,2	3.031,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Przedsiębiorstwa Komunalnego.

W analizowanym okresie ilość produkowanej i sprzedawanej wody nieznacznie uległ spadkowi z 1.156,5 tys. m^3 w 2000 roku do 1.080,2 tys. m^3 w 2011. Zdecydowana część – ponad 75% to woda dostarczana do gospodarstw domowych. Spadek sprzedaży wody zanotowano zarówno w grupie gospodarstw wodnych (-4,14%), jak u pozostałych odbiorców (-17,59%). Z drugiej strony przychody ze sprzedaży wody wzrosły o blisko 30%. Uwzględniając skumulowany wskaźnik inflacji w latach 2000–2011 na poziomie 45,31 %, to i tak, przy spadku sprzedawanej wody, osiągnięto wzrost przychodu z tego tytułu.

Drugim, ważnym obszarem działalności Zakładu Wodociągów i Kanalizacji jest odprowadzanie i oczyszczanie ścieków spływających zarówno siecią kanalizacyjną, jak i dowożonych do oczyszczalni. W analizie oczyszczania ścieków uwzględniono 4 kategorie ścieków, które trafiają do oczyszczalni ścieków. Wśród nich są ścieki: 1) bytowe dowożone; 2) bytowe dopływające kanalizacją; 3) przemysłowe (dowożone i dopływające) oraz 4) wody opadowe. Wielkość oczyszczonych ścieków przedstawia tabela 11.

Główną część ścieków komunalnych stanowią wody opadowe oraz ścieki bytowe dopływające kanalizacją sanitarną. W sumie w 2011 roku stanowiły one aż 86,31%.

Tabela 11. Ilość oczyszczonych ścieków (w m³) i uzyskiwane przychody w zł w latach 2000–2011

Rok	Ścieki bytowe dowożone		Ścieki bytowe dopływające kanalizacją		Przemysłowe dopływające kanalizacją i dowożone		Wody opadowe		Razem	
	Ilość w m ³	Wartość	Ilość w m ³	Wartość	Ilość w m ³	Wartość	Ilość w m ³	Wartość	Ilość w m ³	Wartość
2000	14.171	26.924	537.704	967.868	230.605	415.089	838.701	-	1.621.181	1.409.880
2005	12.251	39.693	475.366	1.540.186	179.595	838.709	823.123	-	1.490.355	2.418.588
2010	14.936	60.341	507.259	2.049.326	147.290	762.962	1.016.680	508.619	1.686.165	3.381.248
2011	14.404	66.258	505.563	2.325.590	152.693	862.716	548.279	582.000	1.220.939	3.836.564

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Przedsiębiorstwa Komunalnego.

Na uwagę zwraca jednak fakt, że 44,91% ścieków stanowią wody opadowe, których ilość systematycznie spada głównie za sprawą budowy nowych odcinków kanalizacji sanitarnej i eliminowania coraz większych odcinków kanalizacji ogólnospławnej. Jeszcze dekadę wcześniej wody opadowe stanowiły ponad 51%. Niewielki udział stanowią ścieki dowożone (1,18%). Głównym źródłem przychodów Przedsiębiorstwa Komunalnego z tytułu oczyszczania ścieków stanowią ścieki bytowe dopływające kanalizacją (60,62%), a następnie ścieki przemysłowe (22,49%). Z wód opadowych spółka osiągnęła przychód w 2011 roku na poziomie ponad 580 000 złotych, co stanowiło zaledwie 15,17% całości przychodów uzyskiwanych z tytułu oczyszczania ścieków. Występuje podobna tendencja, jak w przypadku produkcji i dostawy wody. Z jednej strony następuje spadek oczyszczanych ścieków, z drugiej zaś przychody z tego tytułu systematycznie wzrastają. W ostatniej dekadzie wzrost przychodów był na poziomie ponad 60%. W kolejnych latach ilość oczyszczonych ścieków będzie zwiększała się głównie za sprawą prowadzonych w latach 2011–2013 inwestycji związanych z kanalizowaniem kolejnych miejscowości Gminy Pleszew (Lenartowice, Zielona Łąka, Nowa Łąka, Łaszew, Taczanów Drugi, Marszew – II etap) oraz kolejnych ulic w samym mieście (ul. Prokopowska, Niesiołowskiego).

Nie są to jedyne przychody uzyskiwane przez Zakład Wodociągów i Kanalizacji. Wśród innych usług świadczonych przez Zakład są między innymi: 1) budowa sieci wodociągowych i kanalizacyjnych z przyłączami; 2) czyszczenie osadników ścieków i wywozu nieczystości płynnych; 3) naprawa i modernizacja przepustów odwadniających; 4) naprawa instalacji wodno-kanalizacyjnych (zewnątrznych) oraz 5) likwidacji szamb.

Drugi z zakładów – Zakład Usług Komunalnych – swoją działalność koncentruje na wywozie nieczystości stałych, oczyszczaniu ulic i utrzymaniu zieleni, prowadzeniu stacji diagnostycznej, robotach drogowych, głównie budowie chodników oraz prowadzeniu targowisk miejskich.

Z punktu widzenia zmian dokonujących się w Polsce w kontekście wdrażania unijnych dyrektyw w zakresie segregacji śmieci, istotne znaczenie ma działalność spółki w zakresie nieczystości stałych, prowadzenia wysypiska śmieci oraz segregacji śmieci. Dane zaprezentowane w tabeli 11 wskazują jak istotną częścią przychodu spółki stanowi analizowana działalność.

W tabeli 12 przedstawiono dane dotyczące wywozu nieczystości stałych i uzyskiwane z tego tytułu przychody.

Tabela 12. Wywóz nieczystości stałych (w m³) i uzyskiwane przychody w latach 2000–2011 (w zł)

Rok	Miasto i Gmina Pleszew		Pozostałe gminy		Razem	
	Ilość w m ³	Wartość	Ilość w m ³	Wartość	Ilość w m ³	Wartość
2000	21.941	651.104	12.885	350.594	34.826	1.001.699
2005	22.150	812.875	12.740	437.702	34.890	1.250.577
2010	26.530	2.181.039	15.610	1.048.673	42.140	3.229.712
2011	27.570	2.382.156	15.710	1.199.311	43.280	3.581.467

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Przedsiębiorstwa Komunalnego.

Świadczone przez spółkę usługi przedstawione w tabeli 12 nie obejmują wyłącznie Miasta i Gminy Pleszew, ale również gminy: Gołuchów, Czermin, Chocz, Dobrzyca oraz Kotlin. Obserwuje się systematyczny wzrost wywożonych śmieci. Tendencja ta występuje zarówno w MiG Pleszew, jak i w pozostałych gminach, gdzie spółka świadczy swoje usługi. Istotnie wzrastał przychód z tytułu świadczenia usług z zakresu wywozu nieczystości stałych. Niewątpliwie zmiana przepisów w zakresie gospodarki odpadami może mieć istotny wpływ na wynik finansowy przedsiębiorstwa w przyszłości.

Od samego początku działalności Przedsiębiorstwa Komunalnego prowadzona była również działalność w zakresie obowiązkowych badań technicznych pojazdów. Dane te obrazuje tabela 13. Przez długi czas prowadzona działalność nie była poddana konkurencji na lokalnym rynku usług. Na przykład w 1997 roku firma rocznie dokonywała ponad 10.000 badań technicznych pojazdów.

Tabela 13. Badania techniczne pojazdów w latach 2000–2011

Rok	Ilość wykonanych badań technicznych	Przychody uzyskiwane z tytułu badań technicznych
2000	8.258	604.451
2005	6.065	551.084
2010	7.384	650.183
2011	7.737	673.582

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Przedsiębiorstwa Komunalnego.

Choć przychody z badań technicznych pojazdów zwiększały się, to jednak dynamika ich nie jest tak korzystna jak w przypadku wcześniejszych analiz. W porównaniu z 2000 rokiem liczba wykonywanych badań spadła i to pomimo wzrostu

liczby pojazdów w powiecie pleszewskim. Sytuacja ta związana jest głównie z pojawieniem się innych punktów świadczących podobne usługi, które powstały na terenie Pleszewa.

Innym obszarem działalności Zakładu Usług Komunalnych jest prowadzenie targowisk będących własnością Miasta i Gminy Pleszew, którego przychody przedstawia tabela 14. Targowiska zlokalizowane są w 3 punktach na terenie miasta – przy ulicy Ogrodowej, Starym Targowisku oraz 70 Pułku Piechoty. Ostatnie z targowisk, na którym prowadzona była głównie sprzedaż trzody chlewnej, została zamknięta z powodu niespełnienia przez targowisko wymogów sanitarnych. Analiza kosztów, które należałoby ponieść by dostosować targowisko do wymogów sanitarnych spowodowało, że Miasto i Gmina Pleszew nie zdecydowała się na ponowne uruchomienie targowiska.

Tabela 14. Przychody uzyskiwane z tytułu prowadzenia targowisk w latach 2000-2011 (w zł)

Rok	Targowisko przy ulicy Ogrodowej	Targowisko przy ulicy Stare Targowisko	Targowisko przy ulicy 70 Pułku Piechoty
2000	117.259	6.648	3.924
2005	109.891	12.932	4.073
2010	101.856	5.337	89
2011	128.739	4.085	13

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Przedsiębiorstwa Komunalnego.

Analiza tabeli 14 wskazuje, że tylko targowisko przy ulicy Ogrodowej generuje znaczący przychód, choć i tak uwzględniając skumulowany wskaźnik inflacji sytuacja nie jest korzystna. Na zmianę tendencji związanej z przychodami osiąganymi ze sprzedaży na targowisku przy ulicy Ogrodowej wpłynie niewątpliwie gruntowna modernizacja tego miejsca, jaka prowadzona jest od 2012 roku z wykorzystaniem środków w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Inwestorem jest Miasto i Gmina Pleszew.

Podsumowując profil działalności Przedsiębiorstwa Komunalnego należy zauważyć, że oprócz realizacji zadań własnych gminy, spółka prowadzi coraz szerszą działalność usługową w branżach i obszarach poddanych pełnej konkurencji. Drugi istotny aspekt działalności spółki to występowanie w roli znaczącego inwestora w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym. Akcesja Polski do Unii Europejskiej oraz stworzenie możliwości ubiegania się przez spółki komunalne o środki

na infrastrukturę komunalną spowodowała, że główny ciężar budowy i modernizacji sieci kanalizacyjnej na terenie Miasta i Gminy Pleszew spoczął na Przedsiębiorstwie Komunalnym o czym świadczą realizowane w ostatnich latach inwestycje. Obrazuje to taką ewolucję przeszło przedsiębiorstwo w ciągu dwudziestu lat swojego funkcjonowania.

4. Analiza sytuacji finansowej Przedsiębiorstwa Komunalnego

4.1. Uwagi ogólne.

Badaniem stanu gospodarki finansowej podmiotów prowadzących działalność gospodarczą zajmuje się analiza finansowa. Stwarza ona możliwości przedstawienia syntetycznego obrazu kondycji gospodarki finansowej. Treścią analizy finansowej są wielkości ekonomiczne w wyrażeniu pieniężnym, w tym stan majątkowo–kapitałowy, wyniki finansowe oraz ogólna sytuacja finansowa. W analizie finansowej wyróżnia się dwie płaszczyzny badawcze: stan finansowy oraz wyniki finansowe podmiotu.

W pracy uwzględnione zostaną obie płaszczyzny badawcze, tj. stan finansowy Przedsiębiorstwa Komunalnego w Pleszewie, Sp. z o. o. w latach 2000–2011 oraz wyniki finansowe tej Spółki także w latach 2000–2011. Uwzględnienie obu płaszczyzn w pracy ma ułatwić sformułowanie ekonomicznych korzyści funkcjonowania podmiotu dla Miasta i Gminy Pleszew.

Warto przypomnieć, że badanie stanu finansowego Spółki polega na prezentacji zjawisk na ściśle określone momenty czasowe, a więc mające charakter statycznych zasobów. Zasobami tymi są składniki majątkowe oraz kapitałowe Spółki.

Z kolei w analizie wyników finansowych Spółki prezentuje się zjawiska mające postać strumieni „płynnych” w okresie objętym badaniem. Strumieniami tymi są: przychody, koszty, straty i zyski. Warto podkreślić, że wyniki finansowe objęte dynamiczną analizą strumieni, znajdują wyraz w dodatnich bądź ujemnych zmianach stanu finansowego Spółki. Oznacza to, że zysk/strata będący strumieniem finansowym, przybiera w końcu okresu obrachunkowego postać stanu i wykazywany jest w postaci salda po stronie pasywnej bilansu. Stwarza to ścisłą zależność między dynamicznym i statycznym ujęciem przedmiotu analizy finansowej. Strumienie przekształcają się w ostatecznym rezultacie w stany majątkowe Spółki. Mogą te stany powiększać (o zysk) lub pomniejszać (o stratę).

W przedmiotowej sprawie dla przeprowadzenia oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej, przydatnej w kolejnym kroku do ustalenia ekonomicznych korzyści funkcjonowania Przedsiębiorstwa Komunalnego w Pleszewie, Sp. z o. o. dla Miasta i Gminy Pleszew – wykorzystane zostaną: metoda porównawcza, metoda przyczynowa i metoda dedukcyjna. Wyniki będą przedstawione w formie liczbowej i opisowej. Podstawowymi źródłami informacji dla prowadzenia analizy finansowej Spółki są bilanse, rachunki wyników, raporty z badania sprawozdań finansowych przez biegłych rewidentów, otrzymane od Zarządu Przedsiębiorstwa Komunalnego w Pleszewie.

Zakres analizy obejmuje:

1. Ocenę rachunku wyników obejmującego wszystkie postacie zysku.
2. Ocenę stanów majątku na podstawie bilansów majątkowych.
3. Ocenę wskaźnikową następujących obszarów gospodarki Spółki:
 - przychodów, aktywów i kapitału (ich zyskowości i efektywności),
 - sprawności zarządzania kapitałem obrotowym i zobowiązaniami,
 - zadłużenia i stopnia pokrycia aktywów kapitałami własnymi,
 - produktywności majątku trwałego i całości aktywów,
 - efektywności kapitałów.

4.2. Analiza przychodów, kosztów, wyniku finansowego i rentowności przedsiębiorstwa.

Przychody to wszelkie wpływy osiągnane przez przedsiębiorstwo na działalności operacyjnej, pozaoperacyjnej i finansowej. Połączone z odpowiednim zarządzaniem kosztami umożliwiają realizację zysków i zapewniają kontynuację działalności rozwojowej przedsiębiorstwa. Tabela 15 zawiera zestawienie przychodów osiągnianych w wyniku prowadzenia działalności przez przedsiębiorstwo.

Przychody ogółem od roku 2000 do 2011 wykazują trwałą tendencję rosnącą. Wzrostowy trend kształtowania się przychodów ogółem spowodowany był przede wszystkim podobnym do przychodów ogółem kształtowaniem się przychodów ze sprzedaży produktów towarów i materiałów, na wielkość których z kolei – jak wykazano wyżej – wpływ miały rosnące Przechody Zakładu Wodociągów i Kanalizacji i Zakładu Komunalnego.

Tabela 15. Wielkość przychodów przedsiębiorstwa w latach 2000–2011 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Przychody ogółem	8 389	8 483	9 089	10 185	10 876	10 825	11 026	11 413	12 877	15 150	16 924	19 397
Przychody ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów	7 110	8 018	7 844	8 857	9 725	9 671	10 124	10 592	12 071	14 309	15 823	18 078
Przychody netto ze sprzedaży produktów	7 058	7 989	7 815	8 809	9 683	9 636	10 097	10 562	12 039	14 274	15 757	18 004
Przychody ze sprzedaży towarów i materiałów	52	29	29	48	42	35	27	30	32	35	66	74
Pozostałe przychody operacyjne	1 244	453	1 236	1 326	1 151	1 150	893	820	803	830	1 082	1 287
Przychody finansowe	35	12	9	2	0	4	9	1	3	11	19	32

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Przedsiębiorstwa Komunalnego.

Tabela 16. Struktura przychodów przedsiębiorstwa w latach 2000–2011

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Przychody razem	8 389 352,94	8 483 715,32	9 088 196,10	10 185 203,53	10 875 720,34	10 725 185,02	11 025 840,75	11 412 319,54	12 877 648,21	15 150 225,05	16 924 366,41	19 396 295,05
Struktura przychodów ze sprzedaży	84,75	94,51	86,31	86,96	89,42	90,17	91,82	92,81	93,74	94,45	93,49	93,20
Struktura pozostałych przychodów operacyjnych	14,83	5,34	13,59	13,01	10,58	9,79	8,10	7,18	6,24	5,48	6,39	6,64
Struktura przychodów finansowych	0,42	0,15	0,10	0,03	0,00	0,04	0,08	0,01	0,02	0,07	0,11	0,16

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Przedsiębiorstwa Komunalnego.

Jak wynika z tabeli 16, przychody ze sprzedaży produktów towarów i materiałów w badanym okresie były podstawowym składnikiem przychodów ogółem. Ich udział w przychodach ogółem wynosił w badanym okresie powyżej 85% i wykazywał dość zrównoważoną tendencję rosnącą. Ten obraz ukazuje, że sprzedaż netto produktów jest rosnąca i w dominującym stopniu kształtowana przez odbiór nieczystości płynnych i stałych. Na użytek formułowanych w dalszej części pracy korzyści ekonomicznych obrazu rozmiarów i struktury sprzedaży informują, że:

1. Przedsiębiorstwo Komunalne posiada bezpieczny rynek generowania przychodów na prowadzonej działalności publicznej, dotyczącej prowadzenia efektywnej gospodarki odpadami ciekłymi i stałymi. Bezpieczeństwo to gwarantowane jest wieloletnią współpracą i długoterminowymi kontraktami z samorządem Miasta i Gminy Pleszew i gminami ościennymi, a także otwartością kierownictwa przedsiębiorstwa na działalności gospodarcze wykraczające poza sferę publiczną.
2. Ceny świadczonych usług gwarantowane są wieloletnimi kontraktami uwzględniającymi wskaźniki wzrostu inflacji i potrzeby rozwojowe gminy realizowane przez przedsiębiorstwo oraz warunkowane uzasadnionymi kosztami funkcjonowania.
3. Takie warunki umożliwiają prognozowanie dość stabilnej sprzedaży i dość niskiego ryzyka produkcyjnego, jak i finansowego.

Tabela 16 ponadto obrazuje pozostałe przychody operacyjne odznaczają się kilkunasto procentowym i wyraźnie malejącym wpływem na kształtowanie się przychodów w przedsiębiorstwie. Przychody finansowe charakteryzuje relatywnie znikomy i zmienny poziom w strukturze przychodów.

Tabela 17 przedstawia dynamikę przychodów w porównaniu do roku poprzedniego.

Jak wynika z danych zamieszczonych w tabeli 17, w badanym okresie wystąpiła wyraźna dynamika wzrostowa w podstawowej grupie przychodów. Wykazywała ona dość zrównoważoną tendencję wzrostową, co pozwala twierdzić, że przedsiębiorstwo trafnie potrafiło diagnozować i przewidywać potrzeby rynku lokalnego i skutecznie przechwytywać przedsięwzięcia gospodarcze inspirowane przez władze samorządowe gminy i gmin sąsiednich. Podkreśla to aktywność i konkurencyjność przedsiębiorstwa na rynku lokalnym.

Tabela 17. Dynamika przychodów przedsiębiorstwa w latach 2000–2011 (w %)

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Przychody ogółem	100	1,11	6,65	10,77	6,35	-1,40	2,73	3,39	67,16	71,81	10,48	12,74
Przychody ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów	100	11,32	-2,22	11,45	8,92	-0,56	4,47	4,42	12,25	15,64	9,57	12,47
Przychody netto ze sprzedaży produktów	100	11,65	-2,22	11,28	9,02	-0,49	4,57	4,40	12,27	15,66	9,41	12,48
Przychody ze sprzedaży towarów i materiałów	100	-76,45	-3,55	41,31	-15,41	-18,52	-32,05	10,01	8,12	6,94	46,80	11,82
Pozostałe przychody operacyjne	100	-169,75	62,66	6,79	-15,19	-9,57	-17,59	-8,99	-2,04	3,27	23,27	15,91
Przychody finansowe	100	-178,18	-38,59	-301,81	-576,88	91,79	53,82	-756,69	67,16	71,81	42,92	38,86

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Przedsiębiorstwa Komunalnego.

Analiza wybranych pozycji rachunku zysków i strat pozwoli dokładniej przyjrzeć się czynnikom kształtującym sytuację finansową Przedsiębiorstwa Komunalnego.

Wyniki na sprzedaży i wyniki operacyjne, jak i pozostałe wykazują w całym badanym okresie zmienne wielkości. Przedsiębiorstwo w całym okresie realizowało zmienny, ale dodatni wynik finansowy brutto na sprzedaży. Jednak wynik finansowy na sprzedaży aż w 10 na 12 przypadków wykazuje zmienne, ale ujemne wielkości. Sytuacja taka spowodowana była kosztami ogólnymi zarządu. Pozwala ona twierdzić, że spółka w badanym okresie zachowywała dość prawidłowe relacje między przychodami ze sprzedaży, a kosztami nieuniknionymi dla ich pozyskania. Jednak koszty funkcjonowania zarządu stanowiły zbyt duże obciążenie przychodów, aby wyniki na sprzedaży były dodatnie. Takie sytuacje mają miejsce w spółkach komunalnych, gdzie ceny oferowane na świadczone usługi dóbr publicznych są warunkowane dostępnością tych dóbr do społeczności lokalnej i strategia rozwoju spółki ukierunkowana jest na inwestowanie w przedsięwzięcia powiększające jego dotychczasowe obszary działalności.

Wyniki finansowe na działalności operacyjnej, gospodarczej, jak i wyniki netto wykazywały dość zmienne, ale dodatnie wielkości. O ich dodatnich wielkościach przesądzały zazwyczaj wsparcia kapitałowe właściciela jak i otrzymywane dotacje i pożyczki zewnętrzne na realizację projektów inwestycyjnych. Warto podkreślić korzystne zmiany we wszystkich wynikach finansowych od roku 2008 spowodowane ukończeniem wielu zadań inwestycyjnych i efektywniejszym zarządzaniem.

Istotne znaczenie dla realizowanych wyników finansowych poza przychodami miały koszty ponoszone przez przedsiębiorstwo, a w szczególności koszty sprzedanych produktów, towarów i materiałów które zmieniały nieproporcjonalnie do przychodów ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów. Podobne relacje w badanym okresie zachodzą między wartością sprzedanych produktów, a kosztami ogólnymi zarządu spółki.

Tabela 19 prezentuje dynamikę wybranych pozycji rachunku zysków i strat w porównaniu do roku poprzedniego.

Tabela 18. Wybrane pozycje rachunku zysków i strat przedsiębiorstwa w latach 2000–2011 (tys. zł)

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Przychody netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów	7 110	8 018	7 844	8 857	9 725	9 671	10 124	10 952	12 071	14 309	15 823	18 078
Koszty sprzedanych produktów, towarów i materiałów	6 614	6 618	7 430	8 559	8 723	9 006	8 791	9 335	10 625	12 242	14 231	15 797
Koszty ogólnego zarządu	1 336	1 436	1 339	1 464	1 931	1 321	1 341	1 285	1 433	1 567	1 627	1 647
Zysk/strata ze sprzedaży	-839	-37	-925	-1 165	-930	-656	-8	-29	13	499	-35	633
Pozostałe przychody operacyjne	1 244	453	1 236	1 326	1 151	1 050	893	820	803	830	1 082	1 287
Pozostałe koszty operacyjne	92	43	159	113	88	185	129	732	141	209	273	324
Zysk/strata z działalności operacyjnej	313	374	152	48	132	209	756	59	675	1 120	774	1 597
Przychody finansowe	35	0	9	2	0	4 059	8 789	1 026	3 435	11 082	1 597	32
Koszty finansowe	4	13	7	12	10	11	16	20	13	12	3	12
Zysk/strata z działalności gospodarczej	344	386	153	39	123	202	748	40	666	1 120	791	1 617
Zysk/strata brutto	336	383	153	39	123	202	748	40	666	1 120	791	1 617
Podatek dochodowy	86	118	67	31	40	135	90	30	145	212	216	345
Zysk/strata netto	250	265	86	8	82	67	658	10	521	908	575	1 272

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Przedsiębiorstwa Komunalnego.

Tabela 19. Dynamika wybranych pozycji rachunku zysków i strat w porównaniu do roku poprzedniego w latach 2000–2011 (%)

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Przychody netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów	100	11,32	-2,22	11,45	8,92	-0,56	4,47	4,42	12,25	15,64	9,57	12,47
Koszty sprzedanych produktów, towarów i materiałów	100	0,07	10,92	13,19	1,89	3,14	-2,45	5,83	12,14	13,21	13,97	9,92
Koszty ogólnego zarządu	100	6,99	-7,28	8,53	24,22	-46,23	1,52	-4,36	10,32	8,56	3,67	1,23
Zysk/strata ze sprzedaży	100	-2191,63	96,04	20,58	-25,23	-41,81	-7965,93	71,79	327,30	97,46	1531,16	105,51
Pozostałe przychody operacyjne	100	-174,60	63,32	6,79	-15,19	-9,57	-17,59	-8,99	-2,04	3,27	23,27	15,91
Pozostałe koszty operacyjne	100	-115,05	73,02	-40,99	-27,70	52,36	-43,19	82,32	-420,68	32,88	23,35	15,63
Zysk/strata z działalności operacyjnej	100	16,26	-146,49	-215,08	63,67	36,70	72,32	-1179,11	91,25	39,73	-44,72	51,51
Przychody finansowe	100	-16808,65	97,72	-301,81	-576,88	91,79	53,82	-756,69	70,13	69,00	42,92	38,86
Koszty finansowe	100	69,87	-69,47	36,83	-16,22	6,22	33,82	20,42	-59,03	-6,79	-323,73	75,35
Zysk/strata z działalności gospodarczej	100	10,87	-151,89	-296,68	68,50	39,43	72,94	-1786,66	94,04	40,52	-41,56	51,09
Zysk/strata brutto	100	12,31	-149,96	-296,68	68,50	39,43	72,94	-1786,66	94,04	40,52	-41,56	51,09
Podatek dochodowy	100	27,50	-76,05	-116,65	23,16	70,14	-50,02	-201,74	79,42	31,38	2,11	37,33
Zysk/strata netto	100	5,52	-207,69	-1030,68	90,75	-22,28	89,78	-6621,59	98,12	42,65	-57,98	54,82

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Przedsiębiorstwa Komunalnego.

Obraz zmian pokazuje, że dynamiki zmian przychodów ze sprzedaży i kosztów działalności kształtowały się różnie. Nie dostrzega się jednak proporcjonalności i równego tempa zmian u przychodów i kosztów. W przychodach najwyższy wzrost nastąpił w 2009 r. w stosunku do 2008 r. gdzie przychody zwiększyły się o 15,64%. Najwyższy spadek przychodów odnotowano zaś w 2002 względem 2001 roku. W ostatnich sześciu latach dynamika przychodów wykazywała tendencję dodatnią. Równie wysoką dynamikę odnotowano w kosztach działalności podstawowej, która niejednokrotnie przewyższała dynamikę przychodów, a co za tym idzie, powodowało to zmniejszenie zysku brutto na sprzedaży. Najwyższą dynamikę kosztów odnotowano w roku 2010 – 13,97%, która jednocześnie przewyższyła dynamikę przychodów (9,57%). W tym okresie odnotowano zmniejszenie wyniku brutto na sprzedaży o 29,81%. Najwyższy wzrost pozostałych przychodów operacyjnych także przypada na okres 2002/2001 r. i wynosi aż 62,66%, ale rok wcześniej wystąpiło zmniejszenie przychodów działalności operacyjnej w stosunku do roku poprzedzającego aż o 169,75%. W kolejnych okresach pozostałe przychody zmniejszały swoją wartość, jednak od roku 2009 ich wartość systematycznie wzrastała i w ostatnim roku odnotowano dynamikę rzędu 15,91%. Powyższą analizę dynamiki należy rozpatrywać w połączeniu z analizą struktury, która pokazuje które poziomy rachunku zysków i strat są istotne w ogólnej sumie przychodów.

Jak ukazuje tabela wahań na pozostałych przychodach i kosztach operacyjnych oraz przychodach i kosztach finansowych są znaczne, to jednak – poza pozostałymi przychodami operacyjnymi – ich zmiany nie miały istotnego znaczenia dla zmian wyników na działalności gospodarczej i wyników finansowych netto.

Aktywność gospodarczą spółki w dłuższym okresie czasu obrazowaną skutkami finansowymi w badanym okresie dobrze ukazują zmiany podstawowych składników rachunku w badanym okresie w stosunku do roku bazowego (2000).

Z przedstawionych w tabeli danych można stwierdzić, że lata 2001–2002 i 2010 są znacznie słabsze niż pozostałe. Jednak w tej ocenie należy być ostrożnym bowiem specyfika inwestowania w przedsiębiorstwie i jego relacje z właścicielem i z kontrahentami mogły być przyczyną chwilowych potknięć w generowaniu korzystnych wyników finansowych.

W sytuacji, kiedy podstawowe przychody ze sprzedaży są zdeterminowane wieloletnimi kontraktami z odbiorcą, o opłacalności działalności podstawowej istotnie decydują koszty tej działalności, a w szczególności efektywność zarządzania nimi.

Tabela 20. Dynamika zmian wybranych składników rachunku zysków i strat w stosunku do roku bazowego w latach 2000–2011 (%)

Wyszczególnienie	2000	2001/ 2000	2002/ 2000	2003/ 2000	2004/ 2000	2005/ 2000	2006/ 2000	2007/ 2000	2008/ 2000	2009/ 2000	2010/ 2000	2011/ 2000
Przychody netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów	100	11,32	9,35	19,73	26,89	26,48	29,77	32,87	41,10	50,31	55,06	60,67
Koszty sprzedanych produktów, towarów i materiałów	100	0,07	10,99	22,73	24,19	26,56	24,77	29,16	37,76	45,98	53,53	58,13
Koszty ogólnego zarządu	100	6,99	0,22	8,73	30,84	-1,13	0,40	-3,94	6,79	14,77	17,90	18,91
Zysk/strata ze sprzedaży	100	-2191,63	9,28	27,95	9,77	-27,96	-10220,85	-2811,75	6718,49	268,04	-2304,94	232,50
Pozostałe przychody operacyjne	100	-174,60	-0,71	6,13	-8,13	-18,47	-39,31	-51,83	-54,93	-49,86	-14,98	3,31
Pozostałe koszty operacyjne	100	-115,05	41,97	18,19	-4,48	50,23	28,73	87,40	34,39	55,96	66,24	71,52
Zysk/strata z działalności operacyjnej	100	16,26	-106,41	-550,35	-136,29	-49,56	58,60	-429,59	53,67	72,07	59,59	80,40
Przychody finansowe	100	-16808,65	-285,54	-1449,13	-10385,79	-761,02	-297,64	-3306,55	-917,44	-215,37	-80,03	-10,06
Koszty finansowe	100	69,87	48,93	67,74	62,51	64,84	76,73	81,48	70,55	68,56	-33,24	67,16
Zysk/strata z działalności gospodarczej	100	10,87	-124,52	-790,63	-180,52	-69,91	54,02	-767,53	48,33	69,27	56,49	78,72
Zysk/strata brutto	100	12,31	-119,18	-769,44	-173,84	-65,87	55,11	-746,89	49,56	70,00	57,53	79,23
Podatek dochodowy	100	27,50	-27,63	-176,51	-112,46	36,56	4,83	-187,18	40,91	59,45	60,31	75,13
Zysk/strata netto	100	5,52	-190,69	-3186,78	-203,97	-271,70	62,00	-2454,31	51,97	72,45	56,48	80,34

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Przedsiębiorstwa Komunalnego.

Analiza kosztów działalności podstawowej pozwala dokładniej ocenić efektywność użycia poszczególnych czynników produkcji w działalności podstawowej. Strukturę i dynamikę kosztów układu rodzajowego przedstawiają tabele 21 i 22.

W badanym okresie wielkości kosztów działalności podstawowej została przedstawiona w tabeli 21.

Dane liczbowe zamieszczone w tabeli 21 ukazują, że dominującymi kosztami w działalności podstawowej były wynagrodzenia wraz z narzutami, zużycie materiałów i energii oraz usługi obce. Rozmiary tych poszczególnych kosztów były dość proporcjonalne do przychodów ze sprzedaży netto. Także podatki i opłaty stanowiły dość znacząca wielkość kosztów operacyjnych (ok. 25%) i kształtowały się dość równomiernie do przychodów ze sprzedaży netto. Pozostałe pozycje kosztów operacyjnych nie były znaczące i kształtowały się dość zmiennie w okresie analizy.

Porównanie dynamiki kosztów z wyżej zamieszczoną dynamiką przychodów netto ze sprzedaży potwierdza ich rosnące trendy w okresie analizy, jak i dość wyraźną proporcjonalność między nimi.

Należy zdecydowanie podkreślić, że koszty podstawowej działalności w wielu latach badanego okresu były wyższe od przychodów ze sprzedaży i wykazywały wyższe tempo zmian od przychodów ogółem i przychodów ze sprzedaży produktów i usług. Taki obraz przychodów i kosztów i ich zmian powodował, że wyniki na sprzedaży były w większości ujemne. Jednak korzystne zmiany w przychodach pozaoperacyjnych w wielu przypadkach przesądzały o dodatnich wielkościach wyników definitywnych, czyli o zyskach netto.

Przedstawiona analiza wielopoziomowa rachunku zysków i strat pozwala twierdzić że sytuacja finansowa przedsiębiorstwa, mierzona opłacalnością prowadzonej działalności gospodarczej, służącej przede wszystkim zaspokajaniu potrzeb społecznych mieszkańców gminy, była dla spółki i dla gminy ekonomicznie korzystna i społecznie uzasadniona.

Tabela 21. Koszty działalności podstawowej w latach 2000–2011 (tys. zł)

Lata:	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Amortyzacja	945	368	1150	1261	1227	1208	1249	1129	1170	1327	1586	1600
Zużycie materiałów i energii	2269	2199	2076	2441	2743	2811	2593	2824	3192	3666	4393	4177
Usługi obce	801	1041	709	635	786	986	1003	1090	1064	1491	2021	3838
Podatki i opłaty	309	454	817	827	862	894	950	969	1434	1485	1192	1045
Wynagrodzenia	2831	3058	3502	3818	3950	3954	3990	3963	4531	4802	5301	5244
Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia	629	779	790	920	957	933	937	908	949	1008	1137	1186
Pozostałe koszty	138	128	32	99	93	124	137	127	114	102	147	199
Wartość sprzedanych towarów i materiałów	42	17	25	41	40	25	15	20	25	25	51	64
Ogółem koszty rodzajowe/Koszty operacyjne	7964	8044	9101	10042	10658	10935	10874	11030	12479	13906	15828	17353

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Przedsiębiorstwa Komunalnego.

Tabela 22. Koszty działalności podstawowej w latach 2000–2011 na tle przychodów ze sprzedaży

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Przychody ze sprzedaży netto ogółem (zł)	7 110 113,83	8 018 023,01	7 843 622,81	8 857 377,21	9 724 646,11	9 670 847,59	10 123 860,46	10 591 790,45	12 071 079,31	14 308 825,88	15 822 758,00	18 077 645,94
Dynamika zmian przychodów względem roku poprzedniego (%)	100	11,32	-2,22	11,45	8,92	-0,56	4,47	4,42	12,25	15,64	9,57	12,47
Dynamika zmian przychodów względem roku bazowego (2000) (%)	100	11,32	9,35	19,73	26,89	26,48	29,77	32,87	41,10	50,31	55,06	60,67
Koszty sprzedanych produktów, towarów i materiałów (zł)	6 613 546,31	6 618 467,20	7 429 933,55	8 558 554,64	8 723 314,28	9 005 871,52	8 790 799,69	9 335 450,07	10 625 285,65	12 242 098,67	14 230 677,16	15 797 022,45
Udział % kosztów w sprzedaży	93,02	82,54	94,73	96,63	89,70	93,12	86,83	88,14	88,02	85,56	89,94	87,38
Dynamika zmian kosztów względem roku poprzedniego (%)	100	0,07	10,92	13,19	1,89	3,14	-2,45	5,83	12,14	13,21	13,97	9,92
Dynamika zmian kosztów względem roku bazowego (2000) (%)	100	0,07	10,99	22,73	24,19	26,56	24,77	29,16	37,76	45,98	53,53	58,13

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Przedsiębiorstwa Komunalnego.

4.3. Analiza rentowności przedsiębiorstwa komunalnego

Mierniki określające efektywność gospodarowania zasobami przedsiębiorstwa mogą być wyrażone w wielkościach bezwzględnych jak i w wielkościach względnych. Miernikami bezwzględnymi są wyniki finansowe szacowane jako różnice pomiędzy przychodami i kosztami cząstkowych i skumulowanych obszarów działalności przedsiębiorstwa danego okresu. Ich wielkości wyrażają zatem korzyści wyrażone rozmiarami zysków lub strat na cząstkowych i całkowitych obszarach działalności. Określają zatem poziom zmian w zasobach przedsiębiorstwa spowodowany użyciem tych zasobów w działalności gospodarczej (operacyjnych) i poza operacyjnych (finansowych) w określonym czasie. Jednak taki sposób wyrażania korzyści nie pozwala na ocenę porównawczą względem czasu i innych działalności ekonomicznych skutków angażowania zasobów w działalności danego okresu i efektywności rynkowej przedsiębiorstwa w określonym czasie. Do oceny efektywności czasowej angażowania zasobów w rynkowej działalności gospodarczej służą wskaźniki rentowności. Są nimi wskaźniki relatywne określone w postaci ilorazu odpowiedniego wyniku finansowego z danego okresu do wartości użytych w tym okresie zasobów, czy zrealizowanych obrotów rynkowych (sprzedaży netto). Jak z powyższego wynika, na podstawie wyników finansowych, prognozowanych lub zrealizowanych, konstruuje się względne miary w postaci wskaźników rentowności.

Rentowność jest obok płynności finansowej, niezależności finansowej i ryzyka jednym z czterech podstawowych i wzajemnie powiązanych kryteriów oceny sytuacji finansowej przedsiębiorstwa [Waśniewski, Skoczylas 2004, s. 10]. Do najczęściej stosowanych syntetycznych wskaźników rentowności należą: 1) wskaźniki rentowności sprzedaży; 2) wskaźniki rentowności aktywów oraz 3) wskaźniki rentowności kapitału własnego [Kiziukiewicz 2007, s. 99–100]. Należy jednak pamiętać, że stopień szczegółowości typowych wskaźników rentowności może być różny. O tym powinny przesądzać cel prowadzonej analizy i dostępność do informacji.

Wskaźniki rentowności sprzedaży pomocne są szczególnie przy ocenie siły dochodowej przedsiębiorstwa. Źródłem jej zmian poszukuje się co najmniej w kilku obszarach działalności przedsiębiorstwa. Rozwiązania rachunku zysków i strat, pozwalają wyodrębnić m.in. obszar działalności operacyjnej, pozostałej działalności operacyjnej oraz działalności finansowej [Skoczylas 2009, s. 200].

W tabeli 23 przedstawiono analizę rentowności przedsiębiorstwa komunalnego w wybranych okresach sprawozdawczych.

Tabela 23. Analiza rentowności przedsiębiorstwa komunalnego wybranych okresów w latach 2000–2011 (%)

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Rentowność sprzedaży podstawowej	-11,80	-0,46	-11,79	-13,15	-9,56	-6,78	-0,08	-0,27	0,11	3,49	-0,22	3,50
Rentowność działalności operacyjnej	3,75	4,38	1,67	0,47	1,22	1,95	6,86	0,52	5,25	7,40	4,58	8,24
Rentowność działalności gospodarczej	4,10	4,52	1,69	0,38	1,13	1,89	6,79	0,35	5,17	7,39	4,67	8,34
Rentowność zysku netto (ROS)	3,52	3,30	1,10	0,09	0,85	0,70	6,50	0,09	4,31	6,35	3,63	7,04
Rentowność kapitałów własnych (ROE)	11,93	11,21	3,52	0,31	2,77	2,20	17,73	0,23	10,77	13,94	8,11	12,49
Rentowność Aktywów (ROA)	8,58	7,53	0,50	0,04	0,45	0,38	3,77	0,06	3,04	4,93	2,32	3,79

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych finansowych Przedsiębiorstwa Komunalnego.

Poziomy wskaźników rentowności sprzedaży podstawowej kształtują się w większości z analizowanych okresów na ujemnych wielkościach, co spowodowane jest wyższymi kosztami działalności podstawowej od uzyskanych przychodów, czyli osiągnięciu straty przez przedsiębiorstwo. Rentowność w 2011 roku wyniosła 3,5% co oznacza iż w tym roku jednostka osiągnęła zysk z 1 zł sprzedaży w wysokości 3,50 gr. Nastąpił zatem przyrost rentowności sprzedaży w stosunku do roku poprzedzającego, co jest oczywiście pozytywnym zjawiskiem. Należy zwrócić uwagę, iż jednostka od 2008 roku zaczęła generować zyski, jednak w 2010 roku wskaźnik rentowności znalazł się poniżej zera, ale strata ta nie była znacząco duża. Wskaźniki rentowności działalności operacyjnej nie wykazywały wartości ujemnych w żadnym z analizowanych okresów. Kształtowały się one na zadowalającym poziomie. Najniższy poziom wskaźnika przypada na 2003 rok, gdzie osiągnął poziom 0,47%. W 2011 roku był on najwyższy i wyniósł 8,24%. Wskaźnik rentowności działalności gospodarczej także we wszystkich z analizowanych okresów wykazywał wartości dodatnie, a od 2008 roku jego wartości znajdują się na zadowalającym poziomie. W 2011 roku osiągnął nawet poziom 8,34%. Wskaźnik uwzględniający zysk netto jest dodatni w każdym z analizowanych okresów. Najniższy poziom tego wskaźnika odnotowano w 2003 roku, a najwyższy w 2011 roku. W 2003 roku z jednej złotówki przychodów osiągnięto zysk netto w wysokości jedynie 0,09 gr., a w 2011 roku aż 7,04 gr. Wskaźnik rentowności kapitałów własnych, osiąga dodatnie wartości we wszystkich analizowanych okresach. Wskaźnik ten pozwala ocenić, w jakim stopniu spółka pomnaża środki powierzone jej przez właścicieli (inwestorów). Najwyższą wartość osiągnął w 2006 roku. Od 2008 roku wskaźnik ten znajduje się na zadowalającym, wysokim poziomie co jest pozytywnym i oczekiwanym zjawiskiem. Dodatkowo wartości osiąga także wskaźnik rentowności aktywów, co oznacza iż spółka efektywnie wykorzystuje cały majątek. Podobnie jak wskaźnik rentowności kapitałów, od 2008 roku systematycznie wzrasta i w roku 2011 osiągnął poziom 3,79%.

4.4. Analiza sytuacji majątkowej przedsiębiorstwa

4.4.1. Analiza aktywów.

Przedsiębiorstwo prowadząc działalność gospodarczą dokonuje na bieżąco różne transakcje gospodarcze, które powodują odpowiednie zmiany wielkości i struktury jego majątku, nazywanego w języku finansowym aktywami oraz posiadanymi kapitałami zwanymi pasywami. Operacje te są na bieżąco rejestrowane przez księgowość

i - co pewien czas – na podstawie tych danych są sporządzane bilanse ilustrujące jego aktualną. Porządkowanie w szeregi poziome (czasowe) i szeregi pionowe aktywów i pasywów oraz ocena zmian i przyczyn ich powstawania nosi nazwę analizy sytuacji majątkowej przedsiębiorstwa. Analiza aktywów oparta jest na majątku trwałym i obrotowym. Aktywa trwałe obejmują pięć grup majątku. Należą do nich: wartości niematerialne i prawne, rzeczowe aktywa trwałe, należności długoterminowe, inwestycje długoterminowe i długoterminowe rozliczenia międzyokresowe. Z kolei aktywa obrotowe zawierają cztery grupy majątku. Należą do nich: zapasy, należności krótkoterminowe, inwestycje krótkoterminowe i krótkoterminowe rozliczenia międzyokresowe. Składniki majątkowe uporządkowane są w bilansie po lewej stronie według rosnącego stopnia ich płynności finansowej, tzn., według łatwości zamieniania ich na gotówkę, niezbędną na regulowanie zobowiązań. Logiczna kolejność pozycji aktywów bilansu, wskazująca także sposób angażowania majątku w działalności gospodarczej pozwalają ponadto dość łatwo ustalić stopień jego płynności.

W tabeli 24 zawarte zostały wybrane pozycje bilansu, przedstawiające podział na aktywa trwałe i obrotowe.

Dane zamieszczone w tabeli wskazują, że wartość aktywów w badanym okresie była w dość zmienny sposób kształtowana przez aktywa trwałe i obrotowe. Aktywa trwałe i obrotowe wykazywały zmienną tendencję rosnącą. Obie grupy aktywów największą wartość osiągnęły w 2011 roku. Jednak wyraźny wzrost środków trwałych i obrotowych pojawia się dopiero w latach 2010 i 2011. W grupie aktywów trwałych dominowały rzeczowe aktywa trwałe (od 47,8 do 91,54%). Na wartość rzeczowych środków trwałych dominujący wpływ miały budynki i budowle (13,12–85,64%), urządzenia techniczne i maszyny (od 1,51–16,51%) oraz środki transportu (od 0,9–12,99%), wykazując wyraźną tendencję malejącą w strukturze aktywów ogółem. Ponadto warto zwrócić uwagę na rosnącą od 2008 roku pozycję środków trwałych w budowie (od 0,12–29,97%), wśród których dominuje modernizacja oczyszczalni ścieków.

W aktywach obrotowych (od 8,44–51,99% aktywów) najliczniejszą grupę stanowią należności krótkoterminowe (od 5,07% do 34,17%), które to przede wszystkim wynikają z powiązań z pozostałymi jednostkami (98,8–99,9%).

Tabela 24. Wartość aktywów trwałych i obrotowych przedsiębiorstwa w latach 2000–2011 (tys. zł)

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Aktywa trwałe	1 600	13 724	15 652	16 648	16 081	16 138	15 954	15 482	15 233	15 662	21 390	28 321
Wartości niematerialne i prawne	0	4	2	0	0	0	0	0	30	16	1	0
Rzeczowe aktywa trwałe	1 600	13 720	15 650	16 648	16 081	16 138	15 954	15 412	15 129	15 599	21 344	28 130
Należności długoterminowe	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Inwestycje długoterminowe	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Długoterminowe rozliczenia m. o.	0	0	0	0	0	0	0	70	74	48	45	190
Aktywa obrotowe	1 312	1 825	1 444	1 663	2 056	1 620	1 483	1 742	1 881	2 757	3 397	5 252
Zapasy	151	363	117	186	200	76	112	179	179	261	199	343
Należności krótkoterminowe	887	1 199	1 187	1 002	1 294	999	884	977	1 062	1 288	1 629	2 204
Inwestycje krótkoterminowe	237	238	119	450	542	531	403	557	612	1 142	1 012	2 336
W tym: środki pieniężne	237	238	119	450	542	531	403	557	612	1 142	1 012	2 336
Krótkoterminowe rozliczenia międzyokresowe	37	25	21	25	20	14	83	29	28	66	557	369

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych finansowych Przedsiębiorstwa Komunalnego.

W badanym okresie występowały także w znikomych wielkościach należności z tytułu podatków, dotacji i ubezpieczeń społecznych, a także należności pozostałe i dochodzone na drodze sądowej. Zatem te trzy składniki należności krótkoterminowych nie miały żadnego wpływu na przebieg prowadzonej analizy, a w szczególności na kształtowanie bieżącej płynności finansowej i sprawności zarządzania kapitałem obrotowym. W grupie należności krótkoterminowych od pozostałych jednostek dominowały należności z tytułu dostaw i usług.

Grupa zapasów (od 0,43 do 10,32% majątku obrotowego), to wyłącznie materiały. Z analizy bilansu wynika, że środki pieniężne w kasie występowały na poziomie 0,7–8,15% aktywów obrotowych. Utrzymywanie pewnego poziomu środków pieniężnych jest niezbędne do zapewnienia płynności finansowej organizacji. Pozwala na terminowe wywiązywanie się z zobowiązań krótkoterminowych, dzięki czemu ogranicza koszty prowadzenia działalności wynikające z naliczonych odsetek za nieuregulowane w terminie zobowiązania. W rozpatrywanym przypadku wielkość utrzymywanych środków pieniężnych nie przekraczała bieżących potrzeb co świadczy o efektywnym zarządzaniu gotówką.

Ocena struktury bilansu, która częściowo została uwzględniona przy ocenie zmian wartościowych aktywów wskazuje, że zdecydowanie dominują aktywa rzeczowe w łącznej sumie aktywów ogółem, jak i aktywów trwałych. Z analizy bilansu wynika również, że przedsiębiorstwo nie prowadziło inwestycji długoterminowych, a także nie posiadało należności długoterminowych względem innych podmiotów. W badanych latach aktywa trwałe stanowiły od 48,01% do ok. 90% ogólnej sumy aktywów. Od 2002 roku nastąpiła diametralna zmiana, gdyż zaczęły one oscylować w granicy 90–84% sumy bilansowej. W ostatnich dwóch analizowanych latach udział ten kształtuje się na podobnym poziomie ok. 85%. Pozycję aktywów trwałych tworzą praktycznie wyłącznie rzeczowe środki trwałe, w których największą pozycję stanowią budynki i lokale. Jednostka nie posiadała należności i inwestycji długoterminowych. W latach 2007–2011 wystąpiły znikome (ok. 0,5%) aktywa z tytułu odroczonego podatku, spowodowane ujemnymi różnicami przejściowymi pomiędzy wyceną bilansową a podatkową.

Tabela 25 przedstawia także strukturę aktywów obrotowych przedsiębiorstwa, które stanowią pozostałą część sumy bilansowej bez aktywów trwałych.

Tabela 25. Struktura procentowa aktywów przedsiębiorstwa w latach 2000–2011 (w %)

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Aktywa trwałe	54,92	48,01	91,56	90,91	88,66	90,88	91,49	89,88	89,01	85,03	86,30	84,36
Wartości niematerialne i prawne	0,00	0,12	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,17	0,09	0,00	0,00
Rzeczowe aktywa trwałe	54,92	47,89	91,54	90,91	88,66	90,88	91,49	89,48	88,41	84,69	86,11	83,79
Należności długoterminowe	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Inwestycje długoterminowe	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Długoterminowe rozliczenia m.o.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,41	0,43	0,26	0,18	0,57
Aktywa obrotowe	45,08	51,99	8,44	9,09	11,34	9,12	8,51	10,12	10,99	14,97	13,70	15,64
Zapasy	5,19	10,32	0,68	1,02	1,10	0,43	0,64	1,04	1,05	1,42	0,80	1,02
Należności krótkoterminowe	30,45	34,17	6,94	5,47	7,13	5,63	5,07	5,67	6,20	6,99	6,57	6,57
Inwestycje krótkoterminowe	8,15	6,76	0,70	2,46	2,99	2,99	2,31	3,24	3,57	6,20	4,08	6,96
W tym: środki pieniężne	8,15	6,76	0,70	2,46	2,99	2,99	2,31	3,24	3,57	6,20	4,08	6,96
Krótkoterminowe rozliczenia międzyokresowe	1,28	0,73	0,12	0,14	0,11	0,08	0,48	0,17	0,16	0,36	2,25	1,10

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych finansowych Przedsiębiorstwa Komunalnego.

W 2000 i 2001 roku udział aktywów obrotowych był wysoki, głównie za sprawą zwiększenia należności krótkoterminowych i wynosił odpowiednio 45,08 i 51,99% sumy aktywów. W kolejnych latach udział środków obrotowych w aktywach ogółem znacznie się zmniejszył i oscylował w granicach 8,5 do 15,5% sumy bilansowej. Na aktywa obrotowe w głównej mierze składają się należności krótkoterminowe, które mają najwyższy udział w tworzeniu sumy aktywów obrotowych. Kolejną istotną pozycją są inwestycje krótkoterminowe za sprawą środków pieniężnych w kasie i na rachunkach. Zapasy stanowią nieistotną część aktywów obrotowych przedsiębiorstwa (od 0,43 do 1,42% w latach 2002–2011 oraz 5,19 i 10,32% odpowiednio w latach 2000 i 2001).

W tabeli 26 zaprezentowana została dynamika zmian poszczególnych składników bilansu. W ujęciu czasowym dynamiki majątku trwałego i obrotowego wykazywały znaczące zmiany. Lata początkowe i końcowe badanego okresu wykazują tendencje wzrostowe, zaś 2003–2007 cechują się zmienną dynamiką ujemną tak aktywów trwałych jak i obrotowych. Działania te dotyczyły rzeczowych aktywów trwałych w badanym okresie. W grupie majątku obrotowego występuje wyraźny wzrost w 2007 roku, by następnie ukształtować się na mniejszym poziomie. Wzrost majątku obrotowego wynika przede wszystkim z dużego wzrostu w 2007 roku w stosunku do 2006 roku zapasów i środków pieniężnych. Dużą dynamikę wykazały także rozliczenia międzyokresowe czynne.

Z analizy dynamiki wynika, że początkowa tendencja spadkowa zmieniająca się od 2007 roku w tendencję wzrostową majątku trwałego i obrotowego znajduje uzasadnienia we wzroście skali działania (wzrost działalności podstawowej o ponad 12%). Można wnioskować, że przyczyniły się do tego zmiany strategii zarządzania aktywami trwałymi i obrotowymi, zapoczątkowane w 2003 roku, a polegające na odejściu od strategii konserwatywnych na rzecz agresywno–umiarkowanych. Najwyższą dynamikę względem roku bazowego odnotowano między 2002 a 2001 rokiem za sprawą środków trwałych a dokładniej budynków i lokali. W okresie tym przedsiębiorstwo zainwestowało w pozyskanie dodatkowych środków trwałych, uzasadnione zakładanym wzrostem w działalności podstawowej przedsiębiorstwa. W kolejnych okresach odnotowano także wzrost do 2005 roku jednak nie w takiej skali jak było to między 2002 a 2001 rokiem. Następnie od 2006 do 2008 roku jednostka odnotowywała zmniejszenie aktywów trwałych, jednak od 2009 roku odnotowano dodatnią dynamikę.

Tabela 26. Dynamika zmian poszczególnych składników bilansu przedsiębiorstwa w stosunku do roku poprzedniego w latach 2000–2011 (%)

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Aktywa trwałe	100	5,19	89,22	5,98	-3,52	0,35	-1,15	-3,05	-1,63	2,74	26,78	24,47
Wartości niematerialne i prawne	100	100	-100,01	-	-	-	-	-	100,0	-84,62	-1200,04	-
Rzeczowe aktywa trwałe	100	4,96	89,24	5,99	-3,52	0,35	-1,15	-3,52	-1,87	3,01	26,92	24,12
Należności długoterminowe	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Inwestycje długoterminowe	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Długoterminowe rozliczenia m. o.	100	-	-	-	-	-	-	100,0	5,13	-54,77	-5,46	76,23
Aktywa obrotowe	100	28,15	-26,62	13,22	19,08	-26,93	-9,21	14,88	7,35	31,79	18,84	35,33
Zapasy	100	58,31	-211,14	37,47	6,84	-164,66	32,71	37,15	0,15	31,36	-30,88	41,93
Należności krótkoterminowe	100	26,15	-1,26	-18,40	22,53	-29,49	-12,99	9,48	8,01	17,57	20,91	26,11
Inwestycje krótkoterminowe	100	0,06	-98,65	73,39	16,95	-1,97	-31,63	27,63	8,86	46,42	-12,83	56,68
W tym: środki pieniężne	100	0,06	-98,65	73,39	16,95	-1,97	-31,63	27,63	8,86	46,42	-12,83	56,68
Krótkoterminowe rozliczenia międzyokresowe	100	-43,93	-24,04	17,28	-22,52	-47,95	83,28	-184,50	-4,73	57,94	88,11	-50,85

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Przedsiębiorstwa Komunalnego.

Należy zwrócić uwagę iż między 2008 a 2011 wystąpił znaczny wzrost środków trwałych w budowie, spowodowany modernizacją oczyszczalni ścieków i zakupami dodatkowego sprzętu dla powiększenia działalności podstawowej.

Siłę oddziaływania zmian aktywów trwałych i obrotowych w badanym okresie odzwierciedlają wskaźniki struktury majątkowej przedsiębiorstwa. Tabela 27 przedstawia kształtowanie się wskaźników struktury majątkowej przedsiębiorstwa.

Z analizy struktury majątku wynika, że wskaźniki w badanym okresie zmieniały się w znaczącym zakresie. Struktura majątku ogółem (trwałego i obrotowego) w badanym okresie zmieniała się różnie, jednak rozpiętość zmian była większa w aktywach obrotowych. Oznacza to, że elastyczność majątku obrotowego w badanym okresie była większa niż majątku trwałego. Taka zmienność struktur majątku obrotowego i trwałego wskazuje, że przedsiębiorstwo prowadziło dość zachowawczą strategię zarządzania majątkiem trwałym i strategię zmienną – z konserwatywnej na agresywno-umiarkowaną, a zakresie zarządzania aktywami obrotowymi w badanym okresie. Powyższe strategie zarządzania aktywami należy ocenić pozytywnie, bowiem ekonomicznie pozwalały one kształtować potencjał majątkowy wymagany do zakładanego wzrostu działalności w sferze publicznej i spełniały oczekiwania ekonomiczne spółki i jego właścicieli.

Tabela 27. Wskaźniki struktury majątkowej przedsiębiorstwa w latach 2000–2011 (%)

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Aktywa trwałe/Aktywa obrotowe	1,22	7,52	10,84	10,01	7,82	9,96	10,76	8,89	8,10	5,68	6,30	5,39
Aktywa trwałe/Aktywa ogółem	0,69	0,13	0,12	0,11	0,11	0,11	0,12	0,12	0,12	0,11	0,08	0,06
Aktywa obrotowe/Aktywa ogółem	0,45	0,12	0,08	0,09	0,11	0,09	0,09	0,10	0,11	0,15	0,14	0,16
Zapasy/Aktywa obrotowe	0,12	0,20	0,08	0,11	0,10	0,05	0,08	0,10	0,10	0,09	0,06	0,07
Należności krótkoterminowe/AO	0,30	0,08	0,07	0,05	0,07	0,06	0,05	0,06	0,06	0,07	0,07	0,07

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Przedsiębiorstwa Komunalnego.

4.4.2 Analiza pasywów.

Bilans przedsiębiorstwa jest dokumentem stanu majątku oraz źródeł jego finansowania. Na prawej stronie wykazywane są źródła finansowania majątku, na które składają się kapitały własne i obce, zwane zobowiązaniami. Pasywa uszeregowane są w bilansie według stopnia ich wymagalności, czyli według wymaganej pilności ich zwrotu. Sporządzona w ten sposób klasyfikacja źródeł finansowania majątku pozwala ponadto na określenia skali ryzyka finansowego towarzyszącego zawsze działalności firmy, jak i na efektywność wykorzystania własnych i obcych kapitałów. W pasywach wykazywany jest wynik finansowy netto (zysk lub strata netto) osiągnięty w danym roku obrotowym, pozwalający na ocenę opłacalności i efektywności finansowej działalności gospodarczej przedsiębiorstwa. Struktura pasywów określa źródła finansowania majątku firmy. Ich analiza oparta jest na dwóch źródłach jego pochodzenia. Są nimi kapitał własny oraz kapitał obcy.

Tabela 28 zawiera wybrane pozycje bilansu po stronie pasywów.

Źródłami pokrycia aktywów były kapitały własne i kapitały obce. Ich wielkości nie kształtowały się równomiernie w badanym okresie. Kapitały własne wykazywały zmienność malejącą, a następnie rosnącą w finansowaniu aktywów. Dość wysokie (ok. 70%) pokrycie aktywów w początkowych dwóch latach analizowanego okresu zmieniło się w znaczący spadek, aby od 2007 roku zmienić udział finansowania majątku kapitałem własnym na rosnący. Także kapitały obce w całym okresie wykazują dość duże zmiany jednak jest to tendencja znacząco wzrostowa. Na wzrost kapitałów własnych wpływ miały przede wszystkim zmiany w kapitale podstawowym, w kapitale zapasowym i wyniki finansowe przedsiębiorstwa. Zmiany wartościowe źródeł własnych i obcych finansowania aktywów spowodowały zmienną strukturę ich finansowania kapitałami własnymi i obcymi. Tabela 29 przedstawia kształtowanie się struktury pasywów Przedsiębiorstwa Komunalnego w wybranych do analizy latach.

Główną pozycję kształtującą wielkość pasywów stanowią zobowiązania i rezerwy na zobowiązania, które w latach 2000 i 2001 stanowiły odpowiednio 28,06 i 32,85%, a od 2002 do 2005 roku stanowiły ok. 85% sumy pasywów. Od 2006 roku systematycznie zmniejsza się ich udział i w 2011 roku stanowiły 69,67% pasywów. Pozycję zobowiązań i rezerw stanowią przede wszystkim rozliczenia międzyokresowe.

Tabela 28. Wartość pasywów przedsiębiorstwa w latach 2000–2011 (tys. zł)

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Kapitał własny	2096	2361	2447	2459	2968	3053	3711	4311	4832	6513	7088	10184
Kapitał podstawowy	632	632	632	636	1063	1081	1081	1081	1471	1524	2244	4384
Wynik finansowy z lat ubiegłych	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-526
Wynik finansowy netto roku obrotowego.	250	265	86	8	82	67	658	10	521	908	575	1272
Kapitał obcy	818	13188	14649	15852	15169	14704	13726	12913	12282	11906	17699	23389
Zobowiązania długoterminowe	0	0	0	160	0	116	47	0	0	0	108	3330
Zobowiązania krótkoterminowe	599	971	1053	1012	1363	1728	1736	1621	1650	1868	5079	4330
W tym: fundusze specjalne	113	123	131	138	146	154	161	165	172	177	183	188
Rezerwy na zobowiązania	2	25	2	0	0	0	1	0	0	64	73	800
Rozliczenia międzyokresowe	217	12193	13594	14680	13806	12860	11942	11292	10632	9974	12439	14929

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Przedsiębiorstwa Komunalnego.

Kapitały własne stanowią w pierwszych dwóch analizowanych okresach ok. 72 i 68% sumy pasywów, a od 2002 roku ich udział zmniejszył się do ok. 15%, by następnie wykazywać tendencje wzrostowe prowadzące do ponad 30% ich udziału w 2011 roku.

Wśród kapitałów obcych w badanym okresie dominowały rozliczenia międzyokresowe ukazujące wielkość finansowania środkami Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej modernizowanej oczyszczalni ścieków i zobowiązania krótkoterminowe, a w szczególności zobowiązania wobec dostawców.

Rosnące finansowanie działalności przedsiębiorstwa kapitałem krótkoterminowym zwiększa ryzyko operacyjne ze względu na znacznie krótszy okres regulacji zobowiązań. Struktura kapitału własnego wyrażona w procentach pokazuje, że w całym badanym okresie wykazuje on lekką zmienność rosnącą. Natomiast kapitał podstawowy zachowuje się odwrotnie, tzn. w badanym okresie wykazuje lekką zmienność malejącą. Oznacza to, że na wielkość kapitału własnego miały także wpływ wypracowane wyniki finansowe netto oraz inne źródła finansowania (kapitał zapasowy, kapitał rezerwowy i kapitał z aktualizacji).

W skład kapitału obcego w znacznej mierze wchodzi zobowiązania krótkoterminowe przyjmując wielkości udziałowe od 5,53–27,60% w źródłach pokrycia, w ramach których znaczący udział mają zobowiązania wobec pozostałych jednostek (od 4,77 do 24,11%), fundusze specjalne (od 0,74 do 3,89%) fundusze specjalne (od 15,9–19,5%). Dopełnienie struktury stanowią rezerwy na zobowiązania (od 0,05 do 2,38%) i rozliczenia międzyokresowe (od 5,15 do 80,17%). Dynamikę zmian źródeł pokrycia przedstawia tabela 30.

Kapitał własny charakteryzuje tendencja zmienna w badanym okresie. Zmiana kapitału własnego powodowana była zmianami wyniku finansowego. Na zmiany poziomu kapitału własnego nie miał wpływu kapitał podstawowy, gdyż w całym okresie nie podlegał on żadnym zmianom. Z kolei strata poniesiona w 2006 roku, także nie przyczyniła się do spadku dynamiki kapitału własnego w latach 2007–2008. Kapitał obcy charakteryzuje się tendencją rosnącą w całym badanym okresie.

Zważywszy na rosnący kapitał własny oraz na rosnące zobowiązania obce należy stwierdzić, że sytuacja majątkowo–kapitałowa przedsiębiorstwa jest zadowalająca i to dość bezpieczna.

Tabela 29. Struktura kapitału własnego i obcego w przedsiębiorstwie w latach 2000–2011

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Kapitał własny	71,94	67,15	14,31	13,43	16,36	17,19	21,28	25,03	28,23	35,36	28,60	30,33
Kapitał podstawowy	21,69	17,97	3,70	3,47	5,86	6,09	6,20	6,28	8,60	8,27	9,06	13,06
Wynik finansowy z lat ubiegłych	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,32	-1,57
Wynik finansowy netto roku obrotowego.	8,58	7,53	0,50	0,04	0,45	0,38	3,77	0,06	3,04	4,93	0,00	3,79
Kapitał obcy	28,06	32,85	85,69	86,57	83,64	82,81	78,72	74,97	71,77	64,64	71,40	69,67
Zobowiązania długoterminowe	0,00	0,00	0,00	0,87	0,00	0,66	0,27	0,00	0,00	0,00	0,44	9,92
Zobowiązania krótkoterminowe	20,57	27,60	6,16	5,53	7,52	9,73	9,95	9,41	9,64	10,14	20,49	12,90
W tym: fundusze specjalne	3,89	3,49	0,77	0,75	0,81	0,87	0,92	0,96	1,00	0,96	0,74	0,56
Rezerwy na zobowiązania	0,05	0,09	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,35	0,29	2,38
Rozliczenia międzyokresowe	7,43	5,15	79,51	80,17	76,12	72,42	68,48	65,56	62,12	54,15	50,18	44,47

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Przedsiębiorstwa Komunalnego.

Zadowolająca dlatego, że kapitały własne są niższe, a nie wyższe od kapitałów obcych, a bezpieczna – bo od 2007 roku skutecznie zwiększał się ich udział, aby w 2011 przekroczyć granice 30%, uznawaną przez banki za akceptowalną dla zdolności kredytowej. Podobnie kształtują się kapitały obce. Jednak ich udział w finansowaniu aktywów jest powyżej 50% ogółu źródeł finansowania aktywów, wykazujący jednak tendencją malejącą poniżej 70%. Oznacza, że przedsiębiorstwo przywraca pożądaną strukturę finansowania z dość ryzykownej na bardziej umiarkowaną, czyli dość bezpiecznego finansowania aktywów trwałych i obrotowych.

W tabeli 31 jeszcze raz zestawiono podstawowe wielkości aktywów i pasywów. Potwierdzają one wcześniejsze oceny w zakresie pozytywnych zmian w aktywach i pasywach przedsiębiorstwa w latach 2000–2011.

Tabela 30. Dynamika zmian źródeł pokrycia aktywów w latach 2000–2011 (%)

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Kapitał własny	100	11,21	3,52	0,48	17,16	2,79	17,73	13,91	10,78	25,82	8,11	30,40
Kapitał podstawowy	100	0,00	0,00	0,64	40,17	1,67	0,00	0,00	26,51	3,48	32,10	48,81
Wynik finansowy z lat ubiegłych	100										100,00	209,24
Wynik finansowy netto roku obrotowego.	100	5,52	- 207,69	-1030,68	90,75	-22,28	89,78	-6621,59	98,12	42,65		100
Kapitał obcy	100	29,22	92,12	7,59	-4,51	-3,16	-7,13	-6,29	-5,14	-3,16	32,73	24,33
Zobowiązania długoterminowe	100	-	-	100,0	-	100,0	-146,84	-	-	-	100,0	96,76
Zobowiązania krótkoterminowe	100	38,25	7,84	-4,07	25,78	21,11	0,42	-7,05	1,76	11,65	63,23	-17,31
W tym: fundusze specjalne	100	7,58	6,30	4,94	5,84	5,00	4,17	2,70	3,76	2,88	3,42	2,81
Rezerwy na zobowiązania	100	50,34	- 51,76	-	-	-	100,0	-	-	100,0	12,45	90,88
Rozliczenia międzyokresowe	100	-19,53	98,67	7,40	-6,34	-7,36	-7,69	-5,75	-6,21	-6,59	19,82	16,68

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Przedsiębiorstwa Komunalnego.

Tabela 31. Podstawowe pozycje bilansu po stronie aktywów i pasywów w latach 2000–2011 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Majątek trwały	1 660 334	1 687 873	15 652 132	16 647 673	16 081 265	16 137 930	15 954 077	15 481 902	15 233 202	15 662 369	21 390 412	28 320 671
Majątek obrotowy	1 313 379	1 825 466	1 443 650	1 663 580	2 055 871	1 619 633	1 483 067	1 742 383	1 880 539	2 757 020	3 396 944	5 252 428
Kapitał własny	2 096 263	2 360 975	2 447 008	2 458 717	2 967 993	3 053 282	3 711 386	4 311 177	4 831 900	6 513 641	7 088 320	10 184 228
Kapitał obcy długoterminowy	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Kapitał stały	2 211 330	2 668 145	16 173 734	17 437 225	16 997 765	16 331 131	16 109 890	16 011 683	15 615 601	16 728 399	19 921 737	29 421 608
Kapitał obcy krótkoterminowy	702 382	847 723	922 048	874 028	1 139 372	1 426 431	1 327 254	1 212 602	1 498 140	1 690 990	4 865 618	4 151 491

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Przedsiębiorstwa Komunalnego.

4.4.3. Wskaźniki pokrycia finansowego majątku i zadłużenia.

Wskaźniki pokrycia finansowego majątku i zadłużenia informują o zdolności przedsiębiorstwa do wywiązywania się z zobowiązań krótkoterminowych, jak i długoterminowych. Wskaźniki te ponadto mają za zadanie pokazywać jakie jest zabezpieczenie wierzytelności majątkiem przedsiębiorstwa w przypadku braku zdolności do spłaty zadłużenia z bieżących przychodów. Wskaźniki zadłużenia wykorzystywane są do badania struktury finansowania przedsiębiorstwa. Określają poziom jego zadłużenia i tym samym oceniają jego wypłacalność w długim okresie.

Wskaźnik pokrycia majątku trwałego kapitałem własnym pokazuje, że w badanym okresie nie występowała zrównoważona struktura bilansowa co oznacza, że pokrycie majątku trwałego nie było w podobnej wielkości finansowane kapitałem własnym. Warto wskazać o znaczącym udziale kapitałów obcych w finansowaniu aktywów trwałych. Taka sytuacja wskazuje na dość agresywną strategię finansowania, wzmagającą ryzyko finansowe związane z szybkością obsługi zobowiązań w aktywach trwałych. Majątek obrotowy z kolei sfinansowany był w całości kapitałem obcym, co świadczy o stosowaniu strategii agresywnej, zorientowanej na chęć nadmiernego, a raczej wymuszonego korzystania z dźwigni finansowej.

Wskaźnik ogólnego poziomu zadłużenia jest w 10 na 12 okresów wyższy od bezpiecznej granicy udziału długu w finansowaniu aktywów całym okresie bezpieczny, i tylko w 2000 i 2011 roku mieści się w zalecanej wielkości. Taka sytuacja mogła stwarzać trudności we współpracy kredytowej z bankami, które przekroczenie progu 70% zazwyczaj traktują jako niebezpieczne zwiększenie ryzyka kredytowego, a także w terminowym regulowaniu rozliczeń z kontrahentami. Dobrze, że przedsiębiorstwu udało się przywrócić w 2011 roku poziom tego wskaźnika na poziom akceptowalny.

Tabela 32. Zestawienie wskaźników pokrycia finansowego majątku oraz jego zadłużenia w latach 2000–2011 (%)

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Wskaźnik pokr. majątku trwałego kap. własnym	1,31	0,17	0,16	0,15	0,18	0,19	0,23	0,28	0,32	0,42	0,33	0,36
Wskaźnik pokr. majątku trwałego kap. stałym	1,45	1,06	1,02	1,04	1,04	0,99	0,98	1,01	1,02	1,05	0,92	1,00
Pokrycie majątku obrot. kap. obcym krótkoterm.	0,46	0,53	0,73	0,61	0,66	1,07	1,17	0,93	0,88	0,68	1,50	0,82
Wskaźnik ogólnego poziomu zadłużenia	0,28	0,85	0,86	0,87	0,84	0,83	0,79	0,75	0,72	0,65	0,71	0,70
wskaźnik zadłużenia krótkoterm. kap. własnego	0,29	0,41	0,43	0,41	0,46	0,57	0,47	0,38	0,34	0,29	0,72	0,43

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Przedsiębiorstwa Komunalnego.

4. 5. Analiza płynności finansowej i sprawności działania.

Jednym z warunków prawidłowego określenia sytuacji finansowej przedsiębiorstwa jest wyszukanie i ocena relacji pomiędzy różnymi wielkościami finansowymi. W osiągnięciu tego celu pomocna jest analiza wskaźnikowa. Analiza wskaźnikowa powinna być elementem każdej kompleksowej oceny przedsiębiorstwa (lub przedsięwzięcia), gdyż pozwala w szybki sposób ustalić stan wybranych obszarów działalności. Analiza wskaźnikowa umożliwia zidentyfikowanie mocnych i słabych stron w obrębie sytuacji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstwa, jest źródłem informacji o możliwościach i zagrożeniach.

Wskaźniki finansowe przeważnie grupuje się według obszaru działalności jaki opisują. W literaturze spotyka się rozmaite klasyfikacje i nazewnictwo. Wydaje się, że najbardziej powszechny jest podział na następujące grupy wskaźników: płynności, zadłużenia, sprawności działania i zyskowności. Wskaźniki zadłużenia i zyskowności zostały omówione wyżej. W tym miejscu ograniczę się do pozostałych, tj. do wskaźników płynności finansowej i wskaźników sprawności działania

Zestawienie wskaźników płynności finansowej i sprawności działania opisujących sytuację finansową przedsiębiorstwa zawiera tabela 33.

Analiza płynności finansowej pozwala określić, czy przedsiębiorstwo jest wypłacalne i jest zdolne do regulowania bieżących zobowiązań. Utrzymanie płynności finansowej jest podstawowym zadaniem każdej firmy dbającej o interesy i relacje z kontrahentami oraz chcącej utrzymać wiarygodność rynkową i funkcjonowanie w długim okresie czasu. W tabeli 33 przedstawiono analizę płynności przedsiębiorstwa komunalnego w wybranych okresach.

Wskaźniki bieżącej płynności w latach 2000–2011 nie są dość ustabilizowane. Ponadto ich poziom jest w trzech przypadkach zbyt niski, przy założeniu, że jego poziom w przedsiębiorstwach komunalnych powinien znajdować się w przedziale 1,2 do 2,00. O takich poziomach wskaźnika przesądziły rozmiary zobowiązań krótkoterminowych. Na znaczący brak płynności bieżącej niekorzystny wpływ miały zbyt niskie aktywa obrotowe w stosunku do zobowiązań krótkoterminowych. Oczywiście, przy agresywnej strategii finansowania wskaźniki płynności bieżącej są niskie, ale w badanym przypadku ich poziom w trzech przypadkach jest zbyt niski, co mogło tworzyć trudności w regulowaniu bieżących zobowiązań.

Tabela 33. Zestawienie wskaźników przedsiębiorstwa za lata 2000–2011 (%)

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<i>Wskaźniki płynności</i>												
Wskaźnik bieżącej płynności finansowej (III stopnia)	2,2	1,9	1,4	1,6	1,5	0,9	0,9	1,1	1,1	1,5	0,7	1,2
Wskaźnik szybkiej płynności finansowej (II stopnia)	1,9	1,5	1,3	1,5	1,4	0,9	0,8	1,0	1,0	1,3	0,6	1,1
Wskaźnik płynności gotówkowej (I stopnia)	0,4	0,2	0,1	0,4	0,4	0,3	0,2	0,3	0,4	0,6	0,2	0,5
<i>Wskaźniki sprawności działania</i>												
Wskaźnik rotacji zapasów ogółem	6,92	16,47	4,69	6,76	6,85	2,54	3,76	5,92	5,24	6,85	4,59	7,21
Okres spływu należności od odbiorców w dniach	45,54	54,58	55,23	41,29	48,57	37,70	31,87	32,56	32,11	32,85	37,58	44,50
Okres spłaty zobowiązań z tyt. dostaw w dniach	67,27	104,70	135,24	114,86	135,85	159,84	169,06	145,69	137,03	129,03	280,37	190,92
Wskaźnik rotacji aktywów	2,44	0,52	0,46	0,48	0,54	0,54	0,58	0,64	0,71	0,78	0,64	0,54
Wskaźnik rotacji majątku trwałego	4,44	0,58	0,50	0,53	0,60	0,60	0,63	0,71	0,79	0,91	0,74	0,64

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Przedsiębiorstwa Komunalnego.

Z punktu widzenia opłacalności finansowej jest ona korzystna, gdyż wpływa pozytywnie na racjonalizację kosztów bieżących, ale tworzy większe ryzyko finansowe związane z obsługą długu krótkoterminowego. Korzystnie należy ocenić poziom wskaźnika płynności II stopnia zwanej płynnością szybką. Ich poziom oscylował w przedziale 0,8 do 1,9. Przy przyjęciu poziomu prawidłowego w przedziale 0,8–1,2 wskaźnik ten spełnia te wymogi.

Ocena wskaźnika płynności gotówkowej następuje poprzez porównanie jego wartości z wartościami tego wskaźnika z poprzednich okresów. Jednak według większości autorów powinien oscylować w granicy 0,2. W analizowanym przedsiębiorstwie we wszystkich analizowanych latach jest on dodatni, a w 2011 roku osiągnął poziom 0,5 co oznacza wysoki stan gotówki utrzymywany przez jednostkę, którą (nadwyżkę) mogłaby przeznaczać na lokaty terminowe, które bardzo łatwo można upłynnić. Wskaźnik szybkiej płynności wahający się w przedziale 0,1–0,6 należy uznać także za wystarczający. Jego wysokość (nieodbiegająca od wielkości pożądanej od 0,2–0,5) potwierdza dobre zarządzanie gotówką operacyjną w przedsiębiorstwie.

Niewielkie odchylenia wszystkich wskaźników płynności finansowej wskazują na agresywno–umiarkowane zarządzanie kapitałem obrotowym, a w szczególności zapasami i gotówką oraz na dość konserwatywne zarządzanie należnościami w badanym okresie. Ich poziomy nie powinny budzić niepokoju u kierownictwa przedsiębiorstwa.

Analiza wskaźników sprawności działania pozwala określić efektywność gospodarowania zasobami majątkowymi i kapitałami w działalności operacyjnej przedsiębiorstwa.

Wskaźniki rotacji zapasów w dniach, na które składają się zapasy materiałowe i w niewielkim stopniu produkty w toku i towary mieściły się w przedziale od 3 do 17 dni, a jego średnia wielkość w badanym okresie wynosiła 7 dni. Nie jest to okres długi i wartym podkreślenia jest, że wskaźnik ten, poza 2001 rokiem, utrzymuje się na niskim poziomie.

Wskaźniki spływu należności w dniach, na które składają się przede wszystkim należności od pozostałych jednostek z tytułu dostaw i usług, które nie zostały jeszcze zapłacone kształtował się lekko zmiennie i przyjmował wielkości dość wysokie. W latach 2000–2011 kształtował się on w przedziale od 32 do 56 dni, a średni poziom wskaźnika w dniach w badanym okresie wynosił 42 dni. Wielkości tego wskaźnika świadczą o dość umiarkowano–konserwatywnej strategii zarządzania należnościami,

co przy dalszym jego wydłużaniu, może stwarzać trudności w utrzymaniu bieżącej płynności finansowej.

Wskaźniki rotacji zobowiązań krótkoterminowych, to przede wszystkim kwoty długów bankowych, zobowiązań wobec dostawców i zobowiązań podatkowych. Okresy spłaty zobowiązań analizowanego podmiotu mieściły się w przedziale od 68 do 281 dni przy średniej wielkości 148 dni w badanym okresie. Podane wartości wskazują, że przedsiębiorstwo ma problemy także w sprawności zarządzania bieżącymi zobowiązaniami. Wydłużające się okresy spłaty zobowiązań wobec dostawców wskazują na rosnące trudności w regulowaniu bieżących zobowiązań. Ponadto niepokojące jest to, że przedsiębiorstwo prowadziło zbyt agresywną strategię zarządzania należnościami, tworząc przez to zbyt duże ryzyko utraty płynności. Sprawność pogorszyła się we wszystkich obszarach dotyczących zarządzania kapitałem obrotowym. W całym badanym okresie cykl konwersji gotówki był wysoce i rosnąco ujemny, a jego przeciętny poziom w badanym okresie wynosił minus 100 dni.

Wskaźnik rotacji aktywów w analizowanym podmiocie poza 2000 rokiem utrzymywał się na podobnym poziomie, od ok. 0,46 do ok. 0,72 zł wykazując wyraźnie stabilną tendencję. Można jednak zaryzykować stwierdzenie, że od 2006 roku przedsiębiorstwo bardziej efektywnie wykorzystuje swój majątek.

Wskaźnik rotacji majątku trwałego kształtuje się na poziomie od 0,53 do 0,79 zł, tj., na nieco korzystniejszym poziomie niż wskaźnik rotacji ogółu majątku. Owa korzyść mogła być wynikiem prowadzonej restrukturyzacji i rozbudowy majątku trwałego. Interpretując wartości wskaźnika należy pamiętać, że wartość majątku trwałego znacząco jest obciążona kwotami inwestycji nie zakończonych, które nie generują przychodów tak, jak pozostałe środki trwałe.

Analiza wskaźników rotacji majątku wskazuje, że przedsiębiorstwo w badanym okresie poprawiało efektywność wykorzystywała majątku ogółem i majątku trwałego.

Reasumując przedstawiona wyżej ocena sytuacji majątkowo–kapitałowej i finansowej Przedsiębiorstwa Komunalnego w Pleszewie Sp. z o. o. pozwala na sformułowanie następujących bardziej ogólnych uwag i zaleceń:

1. Sytuacja finansowa przedsiębiorstwa jest dość dobra. Przedsiębiorstwo realizuje rosnącą sprzedaż i to w większości na rzecz lokalnego społeczeństwa reprezentowanego przez samorządowe władze gminy. Takie uwarunkowania obrotu podstawowymi produktami publicznymi ograniczają ryzyko operacyjne przedsiębiorstwa i sprzyjają tworzeniu korzystnych

warunków współpracy z gminnymi władzami samorządowymi. Sprzyjają ponadto temu rosnący popyt na jakość i nowe rodzaje działalności sferze publicznej jak i poza sferą publiczną. W rezultacie efektem skumulowanym jest rozwój jednostki gospodarczej i gminy. Ponadto dobrze ułożona współpraca z władzami gminy na których ciąży duży zakres działań gospodarczych na rzecz lokalnego społeczeństwa, pozwala na wieloletnie prognozowanie działalności uzasadnione potrzebami społecznymi i ich efektami ekonomicznym, korzystnymi dla spółki i właściciela. Dość pewna sytuacja na rynku usług publicznych pozwala przedsiębiorstwu odpowiednio zarządzać kosztami działalności, a w szczególności kosztami operacyjnymi. Analiza przychodów i kosztów związanych z działalnością podstawową wskazuje, że w badanym przedsiębiorstwie zmienność kosztów operacyjnych (bez amortyzacji) jest podobna do zmienności ze sprzedaży netto produktów. Pozwala to twierdzić, że przedsiębiorstwo dość dobrze zarządza kosztami operacyjnymi. Mimo tego występują niepożądane odchylenia od zmian sprzedaży netto w zakresie kosztów zarządu i zużycia materiałów. Ten obszar racjonalizacji kosztów jest potrzebny dla poprawy rentowności sprzedaży i uwolnienia się od dużej jej zmienności. Także działalność pozaoperacyjna w sferze kosztów wymaga zwiększonej dyscypliny decyzyjnej. Ich przypadkowość znacząco zniekształca wyniki definitywne w stosunku do wyników na sprzedaży.

2. Duże znaczenie dla kształtowania kosztów działalności podstawowej w przedsiębiorstwie ma sprawność zarządzania kapitałem obrotowym netto. Dość zrównoważone (za wyjątkiem 2010 roku) kształtowanie się tych wskaźników nie powodowało wzrostu kosztów operacyjnych i także kosztów finansowych tworzonych przez rosnące zaangażowanie krótkoterminowego kapitału obcego. Zatem zarządzanie kosztami należy uznać za właściwe w aspekcie oceny zarządzania kapitałem obrotowym netto. Miało to ponadto pozytywne znaczenia dla kształtowania płynności finansowej przedsiębiorstwa i zmniejszenia ryzyka finansowego powodowanego zbyt wieloma zobowiązaniami obcymi.
3. Ocena efektywności majątku jest pozytywna, ale mało zadawalająca. Niska efektywność powodowana jest zbyt dużym majątkiem trwałym w stosunku do skali sprzedaży i znacznymi inwestycjami w toku nie przynoszącymi dość

szybko dochodów. Oczywiście, te ostatnie uwarunkowane są specyfiką rodzaju i sposobu prowadzenia działalności podstawowej i na pewno w najbliższych latach przyczynią się do poprawy efektywności. Ale to nie powinno zniechęcać przedsiębiorstwa do poszukiwania zmian poprawiających efektywność majątku trwałego.

4. Sytuacja majątkowo–kapitałowa jest słabo zrównoważona, ale w badanym okresie przedsiębiorstwo podejmowało dość skuteczne działania na rzecz poprawy jej zrównoważenia. Warto jednak wskazać, że w zakresie aktywów dominuje strategia zachowawcza (nazywana też konserwatywną) o czym przesądza w dużym stopniu specyfika działalności. Natomiast w zakresie pasywów nadmiernie dominuje strategia agresywna. Kapitały obce (krótko i długoterminowe) finansują majątek w większości okresów w ponad 70%. Powoduje to generowanie ryzyka finansowego w przedsiębiorstwie i może powodować trudności w regulowaniu bieżących zobowiązań. Utrwała się taki stan jeszcze wtedy, gdy wskaźniki płynności są zbyt niskie, co w badanym przypadku było odczuwalne słabym zarządzaniem należnościami i zobowiązaniami krótkoterminowymi. Należy pamiętać, że stosowanie agresywnej strategii finansowania przy niskiej płynności finansowej skutkuje zazwyczaj utratą wiarygodności finansowej firmy i pogorszeniem warunków finansowych na rynku finansowym. Wskazane zatem jest, aby w badanym przedsiębiorstwie dążyć do zmian w zakresie złagodzenia dominujących strategii w aktywach i pasywach, i przybliżyć się bardziej do złotej zasady bilansowej, a także powstrzymać rosnący udział źródeł obcych w finansowaniu majątku. Warto nawet przemyśleć dalszą dywersyfikację źródeł finansowania dla złagodzenia ryzyka finansowego przedsiębiorstwa.
5. W perspektywie długookresowej wskazane jest dalsze poszukiwanie rozwiązań w zakresie dywersyfikacji produktowej, technologicznej, kapitałowej i organizacyjnej. Ograniczone zdolnością techniczną i wiekową przedsiębiorstwo – a może i innymi względami – może przyczynić się do powstania ryzyka produkcyjnego (niemożliwością zaoferowania jakościowo i cenowo konkurencyjnych usług publicznych jak i poza publicznymi) i ekonomicznych strat. Wskazane są zatem przedsięwzięcia alternatywne eliminujące ryzyko produkcyjne i opłacalne ekonomicznie.

Mogą one dotyczyć tworzenia energii odnawialnej na surowcach niekonwencjonalnych. Konieczność kilkuprocentowego (z czasem nawet kilkunastoprocentowego) udziału energii odnawialnej w łącznie wytwarzanej energii w kraju, zachęca do rozważenia produkcji energii elektrycznej i ciepłej ze źródeł niekonwencjonalnych. Oczywiście każde z tych przedsięwzięć powinno być oparte na konsultacjach społecznych oraz wysokiej wydajności technicznej i ekonomicznej.

Rozdział V

MONITORING JAKOŚCI USŁUG KOMUNALNYCH

1. Istota i zakres usług publicznych jednostek samorządu terytorialnego

T. Kotarbiński, uważał, że „(...) ilekroć mowa o usłudze ma się na myśli zwykle jedno z trojga: bądź usługę jako czynność pomocniczą dla kogoś innego niż sam jej sprawca, bądź usługę jako działanie czyniące zadość czyjejs potrzebie bezpośrednio, bądź usługę jako jakąś akcję mniej lub bardziej przelotną w przeciwieństwie do jakichś trwalszych uporczywych wysiłków” [Kotarbiński 1969, s. 7]. Usługi to jak twierdził M. Gordon „(...) luźno zdefiniowana grupa działań gospodarczych wymagających dużego zaangażowania siły roboczej i dotyczących finansów, sprzedaży, dystrybucji (transport, handel, handel hurtowy) oraz przedsięwzięć i zawodów związanych z różnymi formami opieki osobistej...” [Gordon 2005, s. 411]. Do klasycznych ekonomicznych definicji usług zaliczyć można definicję O. Langego, który uważał, że usługi to „(...) wszystkie czynności związane bezpośrednio lub pośrednio (np. przy podziale produktów) z zaspakajaniem potrzeb ludzkich, ale nie służące bezpośrednio do wytwarzania przedmiotów nazywamy usługami (...)” [Lange 1967, s. 25].

Usługi publiczne to zadania służące wszystkim mieszkańcom danej wspólnoty, które tworzą liczną grupę zróżnicowanych działań i przedsięwzięć. Zadania administracji w odniesieniu do świadczenia usług publicznych zdefiniowane są w przepisach prawa regulujących działania poszczególnych jednostek administracji publicznej [Wańkiewicz 2004].

Natomiast przedsiębiorstwa publiczne, usługi publiczne i usługi użyteczności publicznej to struktury, w wypadku których władze publiczne wywierają dominujący wpływ. Zastosowanie do nich mają także reguły konkurencji. Reguły konkurencji mogą jednak zostać uchylone wobec usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, o ile utrudniałyby realizację zadań tej usługi.

Przedsiębiorstwa publiczne, usługi publiczne oraz usługi świadczone w interesie ogólnym – zdaniem S. Honnefelder – to struktury, na które władze publiczne w pierwszej kolejności wywierają dominujący wpływ. Reguły konkurencji mają zastosowanie także do nich lecz mogą zostać uchylone wobec usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, o ile utrudniałyby realizację celów tych usług

[Honnefelder]. Natomiast A. Fulmini uważa, że przedsiębiorstwa publiczne to takie, którym (władze publiczne) przyznały prawa specjalne lub wyłączne lub (powierzyły) szczególne działania w interesie ogółu, takie jak świadczenie usług publicznych lub usług użyteczności publicznej, a także „usługi publiczne” oraz usługi użyteczności publicznej. Według tego autora należą do dziedzin będących przedmiotem stałego dialogu między instytucjami UE a państwami członkowskimi, mającego na celu staranną interpretację oraz zharmonizowanie zasad i celów zawartych w traktacie UE z obowiązującymi przepisami krajowymi [Fulmini].

Przywołana S. Honnefelder jest zdania, że pojęcie „usługa publiczna” nie jest równoważne z pojęciem „sektor publiczny”. Uważa, że ma ono raczej podwójne znaczenie, odnosząc się zarówno do podmiotów świadczących usługi, jak i do zamawianego świadczenia publicznego. Natomiast pojęcie „usługi publiczne”, rozumie jako usługi świadczone w interesie publicznym lub dobra publiczne, na przykład dostawy energii elektrycznej, gazu i wody, usługi transportowe, pocztowe i telekomunikacyjne. W wyniku świadczonych usług prowadzona jest działalność gospodarcza w interesie ogólnym inicjowana przez władze publiczne i prowadzona przez nie lub zlecana odrębnym podmiotom (publicznym lub prywatnym) [Honnefelder, s. 2–3].

W ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej ogólne oświadczenia na temat stanowiska w sprawie usług publicznych zostały zawarte w rezolucjach z dnia 6 maja 1994 roku, 17 grudnia 1997 roku, 13 stycznia 2001 roku, 13 listopada 2001 roku, 21 listopada 2002 roku i 22 lutego 2005 roku oraz w rezolucjach przyjętych w procesie prac nad traktatem z Amsterdamu w celu zapewnienia przeglądu prowadzącego do określenia statusu usług publicznych (15 maja 1995 roku, 14 grudnia 1995 roku i 13 marca 1996 roku) [Fulmini]. Usługi użyteczności publicznej – czytamy we wprowadzeniu Opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wytycznych dotyczących usług użyteczności publicznej i globalizacji [Dziennik Urzędowy Wspólnoty Europejskiej, 2009/C 100/06, s. 33] – bezsprzecznie odgrywają pierwszoplanową rolę w codziennym życiu obywateli europejskich, co sprawia, że ich wkład w spójność społeczną, gospodarczą i terytorialną, a także w zrównoważony rozwój UE, całkowicie wpisuje się w ramy europejskiego modelu społecznego [Dziennik Urzędowy WE z 16 grudnia 2006, s. 119]. Uzupełniają one również rynek wewnętrzny, a nawet wykraczają poza niego, stanowiąc warunek wstępny dobrobytu gospodarczego i społecznego obywateli oraz przedsiębiorstw

[Dziennik Urzędowy WE z 16 grudnia 2006]. Z kolei w punkcie 3.1. według opinii Komitetu Ekonomiczno-Społecznego stwierdzono, że w ciągu ostatnich dziesięciu lat instytucje Unii Europejskiej osiągnęły postęp w opracowywaniu koncepcji i ram prawnych usług użyteczności publicznej, chociaż nie udało im się wprowadzić wspólnych i kompletnych ram prawnych w tej dziedzinie.

W tym miejscu warto przypomnieć, że 20 grudnia 2011 roku Komisja przyjęła nowy pakiet w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Komisja wyraziła je m.in. w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 360/2012 z dnia 25 kwietnia 2012 roku w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* przyznawanej przedsiębiorstwom wykonującym usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym [Dziennik Urzędowy WE].

W prawie wspólnotowym nie występuje jednolita definicja „usługi użyteczności publicznej”. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE) posługuje się pojęciem „usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym”, inaczej niż w Polsce⁷, gdzie mniej uwypukla się aspekt gospodarczy w definicjach użyteczności publicznej, bardziej wskazując się na interes społeczeństwa [Grzymała, s. 27]. Traktat podkreśla, że usługi użyteczności publicznej stanowią kluczowy element europejskiego modelu społeczeństwa wśród wspólnych wartości Unii oraz ich rolę w promowaniu spójności społecznej i terytorialnej [Komunikat Komisji Usługi użyteczności publicznej w Europie]. W centrum zainteresowania polityki Wspólnoty w zakresie usług użyteczności publicznej – czytamy w komunikacie – leży interes obywateli. Usługi użyteczności publicznej stanowią istotny wkład do ogólnej konkurencyjności przemysłu europejskiego, oraz do gospodarczej, społecznej i terytorialnej spójności. Jako użytkownicy tych usług, obywatele europejscy nauczyli się oczekiwać wysokiej jakości usług po przystępnych cenach. To właśnie użytkownicy i ich wymagania stanowią główny kierunek działań publicznych w tej dziedzinie. Wspólnota chroni cele o znaczeniu ogólnym i misję służenia opinii publicznej [Komunikat Komisji Usługi użyteczności publicznej w Europie, s. 3]. Dalej Komunikat

⁷ W Polsce według opinii Trybunału Konstytucyjnego, który w uchwale z 12 marca 1997 r., stwierdził, iż zadania o charakterze użyteczności publicznej należy rozumieć jak najszerzej i winny być one utożsamiane z zadaniami publicznymi, których realizacja ciąży na administracji rządowej i samorządowej. Do zadań tych należy zaspokajanie potrzeb zbiorowych społeczeństwa, w tym m.in.: zaopatrzenie ludności w wodę, energię elektryczną, gazową i ciepłą, utrzymanie dróg i komunikacji, rozwój nauki, zapewnienie oświaty, opieki zdrowotnej i pomocy społecznej, realizacja różnego rodzaju potrzeb kulturalnych, itp. (W. 8/96, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” 1997, nr 1, poz. 15, str. 100).

podkreśla, że usługi użyteczności publicznej różnią się od zwykłych usług w tym sensie, że władze publiczne uznają, iż usługi te muszą być świadczone nawet, gdy na rynku nie ma dostatecznej na to koniunktury. Nie wyklucza to faktu, iż w wielu przypadkach rynek będzie najlepszym mechanizmem świadczenia tych usług.

Warto przytoczyć definicje terminów zawartych w II załączniku Komunikatu Komisji Usługi użyteczności publicznej w Europie (2001/C 17/04). Termin usługi użyteczności publicznej obejmuje rynkowe i nierynkowe usługi, które władze publiczne klasyfikują jako usługi użyteczności publicznej i podlegające szczególnym obowiązkom świadczenia usług publicznych. Z kolei usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym jest terminem użytym w art. 86 Traktatu WE i dotyczy usług rynkowych, które Państwa Członkowskie poddają szczególnym obowiązkom świadczenia usług publicznych na podstawie kryterium interesu ogólnego. Mogą one obejmować rzeczy takie jak sieci transportowe, energetykę i łączność [Komunikat Komisji Usługi użyteczności publicznej w Europie, s. 28]. Natomiast usługi/służby publiczne jest określany jako termin dwuznaczny, ponieważ może dotyczyć samego organu świadczącego usługę, bądź roli przypisanej w interesie publicznym danemu organowi. Właśnie mając na celu promocję i ułatwianie pełnienia roli interesu publicznego władze publiczne mogą nakładać na organ świadczący usługi szczególne obowiązki świadczenia usług publicznych, na przykład w dziedzinie transportu śródlądowego, lotniczego lub kolejowego, bądź energetyki. Obowiązki te mogą być stosowane na szczeblu krajowym lub regionalnym. Często termin usługi publiczne dotyczący powołania do świadczenia usług na rzecz opinii publicznej z punktu widzenia tego, jaka usługa ma być świadczona, mylony jest z terminem sektor publiczny (w tym państwowa służba cywilna) dotyczącym prawnego statusu osób świadczących usługę z punktu widzenia tego, kto jest właścicielem usług. Usługi powszechne, a szczególnie definicja szczególnych obowiązków świadczenia usług powszechnych, stanowi nieodłączny element liberalizacji rynku w Unii Europejskiej w sektorach usług, takich jak telekomunikacja. Definicja i gwarancja usług powszechnych zapewnia utrzymanie ciągłej dostępności i jakości ustalonych usług dla wszystkich użytkowników i konsumentów w procesie przechodzenia od monopolu do wolnokonkurencyjnych rynków. Usługi powszechne w środowisku otwartych i konkurencyjnych rynków telekomunikacyjnych definiuje się jako minimalny zestaw usług o określonej jakości, do których wszyscy użytkownicy i konsumenci posiadają dostęp w świetle

szczególnych warunków krajowych, po przystępnej cenie [Komunikat Komisji Usługi użyteczności publicznej w Europie, s. 28].

W Unii Europejskiej państwom członkowskim przysługuje swoboda definiowania, co uznają za usługę użyteczności publicznej w oparciu o szczególne cechy działalności. Jednoznaczne kryteria zaliczania usług do tej kategorii nie zostały zdefiniowane. Państwa członkowskie kierują się przesłankami społeczno-ekonomicznymi, które uzależnione są w sposób bezpośredni od poziomu gospodarczego danego państwa, a także np. od postępu technologicznego. Działania państw członkowskich w tym zakresie podlegają kontroli ze strony Komisji Europejskiej, a przede wszystkim ze strony sądów wspólnotowych. Przyjmuje się jednak, iż ingerencja instytucji wspólnotowych w sprawach uznania danej działalności za usługę użyteczności publicznej jest uzasadniona jedynie w przypadku oczywistego błędu po stronie państwa członkowskiego. Istotą usług użyteczności publicznej (w tym usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym) jest konieczność świadczenia tych usług nawet wtedy, gdy na rynku nie ma dostatecznej koniunktury w zakresie takich usług. Jeżeli jednak władze publiczne uznają, iż świadczenie określonych usług leży w ogólnym interesie, a przedsiębiorstwa funkcjonujące na rynku nie mogą zapewnić ich świadczenia w sposób zadowalający, władze publiczne mogą ustanowić specjalne przepisy dotyczące usług. Celem ustanowienia regulacji będzie zadośćuczynienie potrzebom społeczeństwa przez nałożenie obowiązku świadczenia usług użyteczności publicznej. Wykonywanie obowiązków wynikających z realizacji zadań publicznych może, aczkolwiek nie musi, wywołać przyznawanie praw szczególnych lub wyłącznych lub zapewnienie szczególnych mechanizmów finansowania. Odwołuje się do tej sytuacji art. 86 ust. 2 Traktatu WE, który stanowi: „Przedsiębiorstwa zobowiązane do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym lub mające charakter monopolu skarbowego podlegają normom niniejszego Traktatu, zwłaszcza regułom konkurencji, w granicach, w jakich ich stosowanie nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonaniu poszczególnych zadań im powierzonych. Rozwój handlu nie może być naruszony w sposób pozostający w sprzeczności z interesem Wspólnoty”.⁸ Przepis ten jak widać wprowadza możliwość finansowania usług publicznych świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym poprzez wykorzystanie zasobów państwowych.

⁸ Zob. pkt 22 Komunikatu Komisji – Usługi użyteczności publicznej w Europie (Dz. Urz. WE C 17 z 19.1.2001).

W prawie niemieckim „użyteczność publiczna” ściśle wiąże się z pojęciem *öffentliche Zweck* – „celu publicznego”. Na gminie niemieckiej ciąży ustawowy obowiązek tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb bytowych społeczności lokalnej (użyteczność publiczna *sensu largo*). Użyteczność publiczna *sensu stricto*, utożsamiana jest z istnieniem ustawowego roszczenia obywatela przeciwko gminie o spełnienie wobec niego świadczeń, roszczeniu temu towarzyszy przymus korzystania z urządzeń gminnych [Bałdyga 2008, s. 29].

W Wielkiej Brytanii można się natomiast spotkać z pojęciem „interesu publicznego” (*public interest*), który oznacza wszelkie działania wykonywane przez instytucje samorządowe. Podejście to koreluje z polską działalnością „pożytku publicznego”, która to działalność prowadzona jest przez organizacje pozarządowe, w tym stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego w sferze zadań publicznych, z wyłączeniem jednak samych jednostek sektora finansów publicznych i może być prowadzona odpłatnie, bądź nieodpłatnie. [Ustawa z 24 kwietnia 2003]. Podobnie we Francji nie definiuje się użyteczności publicznej, ale szeroko wykorzystuje się to pojęcie na przykład w postępowaniu wyłączeniowym w stwierdzeniu „użyteczność publiczna danego przedsięwzięcia” (*déclaration d'utilité publique*) [Grzymała, s. 28–29].

Podsumowując można przyjąć, że usługi publiczne obejmują dobra publiczne, w odniesieniu do których niemożliwe jest wykluczenie kogokolwiek z korzystania z nich. Beneficjenci tych usług niezależnie od liczby osób z nich korzystających (każdy nowy konsument nie narusza uprawnień pozostałych), oczekują określonej ich jakości. Doskonalenie zarządzania usługami publicznymi dokonuje się poprzez zwiększanie powszechnej dostępności oraz poprawę jakości usług świadczonych przez jednostki administracji publicznej. Powszechna dostępność oraz poprawa jakości jest efektem sprawnego zarządzania usługami przez jednostki administracji publicznej, w tym samorządu terytorialnego [Skierniewski 2008, Burgol 2001, Zalewski 2005].

Dobra czy usługi komunalne stanowiące istotny element niniejszej dysertacji nie posiadają cech dóbr albo usług publicznych. Dobro publiczne jak wspomniano wyżej i co również potwierdza J. E. Stiglitz nie może być przedmiotem konsumpcji, o którą się rywalizuje. Konsumpcja o charakterze rywalizacyjnym (*rival consumption*) oznacza, że jeśli pewne dobro jest wykorzystywane przez jedną osobę, to nie może z niego korzystać ktoś inny...[z kolei] dobra prywatne są przedmiotem konsumpcji o charakterze rywalizacyjnym oraz stwarzają możliwość wykluczenia [Stiglitz 2004,

s. 150]. W przypadku tzw. czystego dobra publicznego (usługi publicznej), koszt krańcowy udostępnienia go dodatkowej osobie jest zawsze równy zero. Dobra (usługi) komunalne w zasadzie mają więc charakter dóbr prywatnych, ponieważ – niezależnie od wielkości podaży – na ogół podlegają rywalizacji, choćby z uwagi na technologię dostarczania do odbiorcy i koszt krańcowy udostępnienia takiego dobra jest zawsze większy od zera. W takim ujęciu dobra komunalne występują również w ograniczonej ilości. Jednocześnie można je stosunkowo prosto wyeliminować, czy wykluczyć (a dobra publicznego nie można) choćby przez proste odcięcie źródła zasilania. Można jednak rozważać przypadek korzystania z usług miejskiego zakładu oczyszczania, który wywozi odpady z ulic w ramach kosztów ponoszonych przez daną gminę. Mamy w tym przypadku do czynienia ze zjawiskiem dodatniego, choć bardzo niskiego kosztu krańcowego dodatkowego użytkownika miejskich koszy, którego nie można wykluczyć z korzystania z tychże koszy. Można znaleźć więcej takich szczególnych przypadków w odniesieniu do dóbr komunalnych i stąd zaklasyfikować jako tzw. mieszane dobra publiczne. Generalnie jednak dobra komunalne zwłaszcza w dobie urynkowienia gospodarki polskiej i dekomunalizacji wielu dziedzin gospodarki komunalnej posiadają cechy dóbr prywatnych [Grzymała, s. 44–45].

Ustawowo administracja publiczna ma określone obowiązki w zakresie zapewnienia dostawy między innymi produktów i usług komunalnych, w tym wody pitnej i odprowadzania ścieków. Nie czyni to jednak z tych dóbr w rozumieniu powyższych definicji – dobra publicznego, zwłaszcza czystego dobra publicznego (usługi publicznej). Ustawa o gospodarce komunalnej, czy ustawy o samorządzie gminnym nie narzucają w sposób imperatywny obowiązku bezpłatnego dostarczania dóbr czy usług komunalnych, lecz jedynie zapewnienie tych dóbr mieszkańcom gminy poprzez obowiązek zaspokojenia potrzeb w tym zakresie. Obowiązek taki z kolei wynika przede wszystkim ze ścisłych związków tych potrzeb z higieną, zdrowiem publicznym i odpowiedzialnością za życie mieszkańców i ochroną środowiska. W związku z tym uznaje się, że są to dobra (usługi) szczególnie społecznie wartościowe. Określa się je z tego powodu jako dobra (usługi) merytoryczne. Dobra merytoryczne jak definiuje to A. Wesołowska, są to pożądane przez społeczeństwo i wytwarzane we wspólnym interesie jego członków. O ich wartości i znaczeniu świadczy choćby etymologia – słowo *merit* w języku angielskim oznacza zaletę, wartość, zasługę. Dobra merytoryczne uruchamiają skomplikowane procesy redystrybucji, co wiąże się ze stosowaniem podatków celowych. Przykładem dobra

merytorycznego o dodatnich efektach zewnętrznych może być infrastruktura ograniczająca zanieczyszczenie środowiska naturalnego [Grzymała, s. 45].

Przedstawiona na schemacie 10 klasyfikacja i cechy usług publicznych odnosi się do zadań samorządu gminnego. Ze wspomnianego schematu wynika, że usługi publiczne jakie świadczą jednostki samorządu terytorialnego szczebla gminy, skierowane są na zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej realizowane są w trzech grupach usług: administracyjne, społeczne i inżynieryjne (techniczne, komunalne).

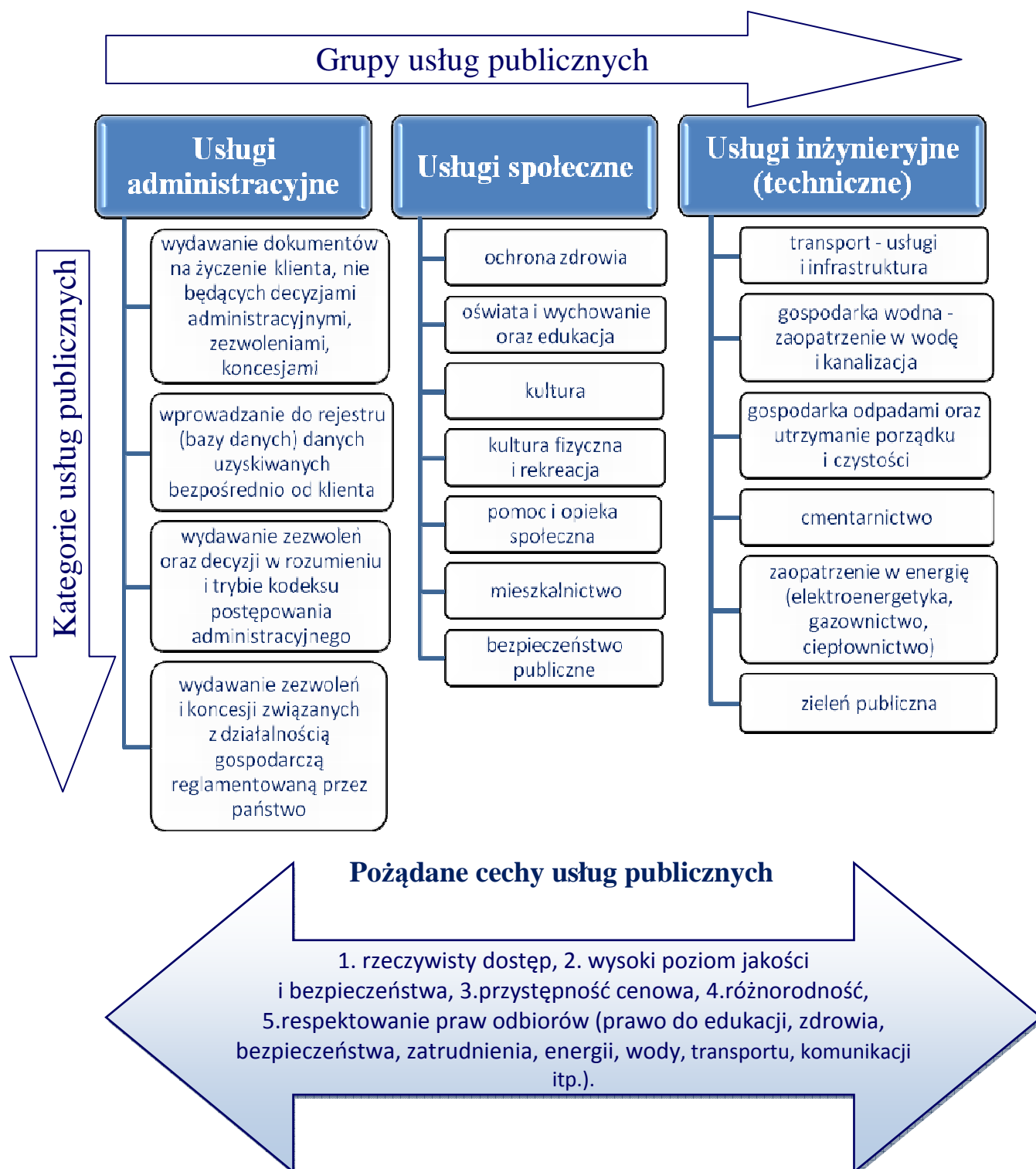
Istota usług administracyjnych polega na samym dokonaniu czynności administracyjnej, a nie na dostarczeniu klientowi określonego dobra, czy usługi materialnej. Usługi te mają charakter wykonania określonej czynności prawnej na wniosek interesanta, często zresztą przymuszonego prawem do składania określonych podań i wniosków. Warto podkreślić, że ten rodzaj usług nie posiada konkurencji. Rynek tych usług w obrębie jednostki terytorialnej nie istnieje. Z kolei usługi społeczne ukierunkowane są na rozwój życia społecznego wspólnoty lokalnej, na zaspokajanie potrzeb społecznych mieszkańców, które w o wiele większym stopniu niż w przypadku usług komunalnych, wymagają współfinansowania lub finansowania ze strony budżetów publicznych, ponieważ dostarczanie tych usług służy zaspokajaniu socjalnych potrzeb społeczności np. usługi z zakresu pomocy społecznej, edukacji, kultury gwarantowane są zapisami Konstytucji RP [Dziarski, Kłosowski 2003].

Według L. Borowica wszystkie usługi publiczne charakteryzują się: niematerialnością, jednością czasową świadczenia i konsumpcji, niemożnością gromadzenia i składowania, brakiem wykluczenia z konsumpcji, naruszeniem wolności wyboru, użytecznością publiczną (społeczną), specyficznością zasad ustalania odpłatności [Borowiec 2007, s. 40].

Schemat nr 10 wskazuje, że grupy usług publicznych: administracyjne, społeczne i inżynieryjne, dzielą się na kategorie, na które składają się na pojedyncze usługi.

W ostatnich latach zaobserwować można wzrost zainteresowań samorządów terytorialnych nowoczesnymi metodami zarządzania jakością oferowanych usług publicznych poprzez permanentne ich monitorowanie.

Schemat 10. Klasyfikacja usług publicznych samorządu gminnego



Źródło: opracowanie własne na podstawie Programu Rozwoju Instytucjonalnego, <http://www.dobrepraktyki.pl>, [dostęp: 23.06.2012].

Z praktyki i literatury przedmiotu wynika, że podnoszenie jakości usług publicznych odbywa się przede wszystkim poprzez: poszerzenie zakresu ich świadczenia, poprawianie dostępu obywateli do usług publicznych, wdrożenie mechanizmów monitorowania standardu świadczonych usług oraz partycypację obywateli w określaniu tego standardu.

2. Geneza i kierunki zmian pojęcia jakości

Jakość towarzyszyła człowiekowi od początku jego istnienia. Człowiek podejmując decyzje był zmuszony kalkulować koszty i korzyści swoich wyborów. Wraz z przekształcaniem swojego środowiska, pojawiły się miary oceny jakości, które początkowo określane były na podstawie proporcji ciała: wielkością stopy, kroku czy łokcia. Dalej w związku z uprawą ziemi i hodowlą pojawiły się nowe kryteria oceny takie jak: łan, morga, pogłowie itp. W prostej wymianie handlowej dokonywano oceny towaru w sposób organoleptyczny i oceniano korzyści z transakcji wymiany handlowej. Dopiero pojawienie się państw zapoczątkowało nowe podejście do posługiwania się jakością.

Historia myśli ludzkiej odnotowuje dążenia człowieka do ładu wewnętrznego i działań zmieniających jego najbliższe otoczenie. Rozważania te podejmowali starożytni filozofowie starając się odpowiedzieć na pytanie, czym jest jakość? W ślad za nimi podążali rządzący wyznaczając kodeksy postępowania [Zymonik 2002, s. 56–73, 87–89].

Literatura przedmiotu dość powszechnie przyznaje, że pojęciem jakości zajmował się już w VI w. p. n. e. twórca taoizmu [McGregor 1992, Zemanek 1999] Lao Tzu (co znaczy „Stary Mistrz” albo „Starzec”, ponieważ – jak głosi legenda – przebywał w łonie matki tak długo, że kiedy się urodził, miał już siwe włosy. Lao Tzu był kustoszem archiwów cesarstwa za panowania dynastii Czou w mieście Lojang w środkowych Chinach. Lao Tzu utrzymywał, że jakość jest to pojęcie względne. Jednocześnie uważał, że jakość to coś co można ciągle doskonalić [Zymonik 2004].

Natomiast w starożytnej europejskiej myśli filozoficznej uważa się, że pierwszy pojęcie „jakość” w swoich rozważaniach zdefiniował twórca idealizmu obiektywnego – Platon (428–348 p.n.e.), który zakładał, że świat rzeczywisty jest niedoskonałym odbiciem realnie istniejących doskonałych idei. Uważał, że do pełnego opisu rzeczywistości potrzebne są kryteria wymierne i niewymierne. Natomiast znaczenie greckiego słowa „poiotes” sformułowane przez Platona oznaczało pewien stopień

doskonałości rozumianej wyłącznie przez doświadczenie. Jakość posiada cechy obiektywne, mierzalne, jak masa i kształt, oraz subiektywne, oceniane przez każdego inaczej, jak barwa lub zapach. Platon w utworze *Teajtet* [Witwicki 2002] poddał krytyce subiektywistyczne stanowisko sofistów, używając pojęcia jakości, nie tylko na określenie cechy, lecz także formy bytu (odróżnił też ruch jakościowy od lokalnego). Z kolei Arystoteles (384–322 p.n.e.) opozycjonista do platonizmu w swym fundamentalnym dziele *Metafizyka* [Leśniak 2009] (z greckiego *ta metá ta physiká*) wymienił 4 typy jakości:

1. Różnica istoty.
2. Liczb, czyli te cechy liczb „złożonych”, które są poza ilością (np. cechą kwadratu lub sześciangu jakiejś liczby jest dwu – lub trójwymiarowość).
3. Cechy substancji w ruchu (ciepło, zimno, biel, ciężkość), których zmiana powoduje określoną zmianę w ciałach.
4. Odnoszące się do cnót i wad, zła i dobra. Jakość według Arystotelesa jest pojęciem określającym dlaczego rzecz jest tą rzeczą, którą jest. Jest pojęciem, zależnym wyłącznie od rzeczy, którą określa, nie zależy od subiektywnego poglądu oceniającego *Metafizyka* [Leśniak 2009].

Można przyjąć, że współczesne miano pojęcia jakości przypisuje się Cynceronowi (106–43 p.n.e.), rzymskiemu filozofowi, politykowi i najwybitniejszemu oratorowi swych czasów, który pierwszy użył łacińskiego wyrazu *qualitas*, co oznacza cechę, właściwości przedmiotu. Nazwa ta weszła do współczesnych języków europejskich jako włoskie – *qualità*, francuskie – *qualité*, niemieckie – *Qualität* czy angielskie – *quality* [Słownik wyrazów bliskoznacznych].

W czasach starożytnych pojęciem filozoficznym towarzyszyła praktyka ustanowienia gwarancji jakości przez rządzących w formie regulacji prawnych i pozaprawnych. Świadczą o tym zapisy w postaci kodeksów, zasad organizacji pracy, narzędzi pomiaru, czy jednostek miar i wag. Do najbardziej znanych kodeksów starożytności zaliczyć można Kodeks króla Babilonii Hammurabiego (ok. 1772 p.n.e.), gdzie wśród 282 paragrafów Kodeksu dotyczących wymiaru sprawiedliwości, wykroczeń przeciwko własności, ziemi i zabudowaniom, znalazły się zapisy, które określały kary za złą jakość usług oraz odszkodowania za poniesione straty, np. § 229 stanowił, że „Jeśli murarz obywatelowi dom zbudował, a pracy swej (odpowiednio) nie umocnił i dom zbudowany zawalił się i spowodował śmierć właściciela domu, murarz ten zostanie zabity (...)” [Stępień, s. 60]. Z kolei § 235 zawierał gwarancję

odszkodowania za źle wykonaną usługę „Jeśli szkutnik barkę obywatelowi uszczelnił, a pracy swej nie wykonał solidnie i w tym samym roku barka ta utraciła stabilność, wadę okazała, szkutnik barkę tę rozłoży i ze środków swych własnych umocni, a barkę umocnioną właścicielowi barki odda (...)” [Stępień, s. 61].

Źródła historyczne pokazują, że również w starożytnym Egipcie do jakości przywiązywano dużą wagę o czym m.in. świadczą: listy towarowe z czasów Ramzesa III (ok. 1200 p.n.e.), które przedstawiają wymagania dotyczące masy żywiczej kadzidła, jego barwy, przedziału tolerancji w zakresie koloru itp. [Zymonik 2003, s. 57]. Z kolei na statule chaldejskiego króla Gudea (2300 p.n.e.), wyryto jednostkę długości równą około 27 cm, podzieloną na 15 części. Jednostka ta służyła jako pewnego rodzaju wzorzec jakościowy. Natomiast w grobowcu Maketre (XVIII w. p.n.e.), znaleziono płaskorzeźbę, która przedstawiała proces tkania lnu podzielony na fazy produkcyjne, co można uznać za dążenie do uzyskania odpowiednio wysokiej jakości produkcji: przygotowanie lnu, przędzenie, zakładanie osnowy, tkanie i kontrolowanie. W wielu znaleziskach archeologicznych prowadzonych w Egipcie występują wzmianki odnoszące się do narzędzi pomiaru (kątowniki, poziomice, ołowianki), jednostek długości, równoległości bloków kamiennych używanych do budowy grobowców. Podobne dowody zainteresowania starożytnych ludzi jakością odkryto w Chinach, w Grecji i Rzymie, gdzie oprócz zachowanych źródeł pisanych potwierdzają to także płaskorzeźby i malowidła, które przedstawiają robotników w towarzystwie nadzorców pełniących funkcje dzisiejszych kontrolerów jakości [Zymonik 2003, s. 36–38].

W średniowiecznej myśli filozoficznej Tomasza z Akwinu *qualitas*, oznacza „Jakość – właściwie [rozumiana], wnosi sposób, to jest, określenie substancji albo według tego, że możność materii jest zdeterminowana [w stosunku] do bytowania substancjalnego i taka jest różnica substancji, albo – do bytowania przypadłościowego, i taka jest różnica przypadłościowa oraz orzecznik jakości (...)” [Andrzejuk 1998, s. 45].

Jak podaje Z. Zymonik – największym źródłem inspiracji dla wielu współczesnych rozwiązań projakościowych jest średniowieczne europejskie rzemiosło i handel, które było wzorcem amerykańskich i japońskich opracowań modeli zarządzania jakościowego [Zymonik 2003, s. 56]. W Anglii gwarantem wymagań jakościowych średniowiecznych konsumentów, jakimi byli arystokraci i bogate mieszczaństwo było rozporządzenie króla Anglii Edwarda I, który w 1300 roku ustalił

normy dotyczące wagi, długości i szerokości, oraz jakości sukna sprzedawanego w belach. Wprowadził również sankcje pieniężne za nieodpowiednią jakość. Natomiast kontrolę jakości powierzono władzom miasta, niezależnym od producenta i klienta. Z kolei jego następca król Edward II w 1316 roku dodatkowo ustanowił nadrzędną instytucję kontroli produkcji i sprzedaży sukna [Zymonik 2003, s. 58]. Należy podkreślić, że w średniowieczu uwzględniano koszty związane z jakością i nakłady na ocenę jakości towarów z importu. Produkty sprowadzane do krajów Europy Zachodniej musiały być oryginalne i odpowiedniej jakości. Wartościowe produkty, takie jak perskie dywany, chiński jedwab, arabska ceramika i wyroby ze szkła sprzedawane na europejskim rynku musiały być zaopatrzone określonymi znakami będące gwarancją autentyczności i stałej, powtarzalnej jakości. Z kolei flamandzcy producenci sukna gdzie powstały pierwsze manufaktury, które od produkcji rzemieślniczej różniły się organizacją procesu produkcji. Poza tym od połowy XIII wieku chcąc chronić swój produkt przed podróbkami i jednocześnie dbając o ich jakość identyfikowali produkt przez ołowianą plombę [<http://www.encyklopedia.edukateria.pl>].

W średniowieczu nie tylko rzemieślnicy ale również artyści i budowniczowie podpisywali swoje dzieła, co było formalnym wymogiem potwierdzenia zgodności z przepisami oraz stanowiły gwarancję jakości wyrobu [Zymonik 2003, s. 59–60]. Pierwsze manufaktury w Europie powstały już w XIII wieku głównie we Flandrii i we Włoszech [Cameron, Neale 2004]. Były to początkowo manufaktury włókiennicze, które wraz z rozwojem gospodarczym kontynentu europejskiego objęły: metalurgię, przemysł zbrojeniowy, drukarski, przemysł drzewno – papierniczy, szklarski, artykuły codziennego użytku. Należy odnotować, że organizacja rzemiosła w manufaktury w XIV wieku przez południowe Niemcy, Francję i Anglię dotarła pod koniec XVI wieku do Polski [Jeziński, Leszczyńska 2003, 48–58].

W tym miejscu warto wspomnieć o polskim autorze okresu renesansu Andrzeju Fryczu–Modrzewskim (1502–1572), który w dziele „O poprawie Rzeczypospolitej” nie tyle zajmował się jakością, co brakiem urzędu, który mógłby sprawować nadzór nad jakością i bezpieczeństwem towarów rodzimych i importowanych. Modrzewski zauważył, że ciężar strat spowodowanych nieodpowiednią jakością produktów czy usług ponoszą przede wszystkim biedniejsze warstwy społeczeństwa [Kukulski, 2004, Piwko 1979].

Na płaszczyźnie myśli filozoficznej w XVII wieku francuski filozof, matematyk i fizyk, jeden z najwybitniejszych uczonych, uważany za prekursora nowożytnej kultury umysłowej Kartezjusz (1596–1650) oraz angielski filozof, lekarz, polityk i ekonomista John Locke (1632–1704), spojrzeli na jakość jeszcze szerzej, niż ich poprzednicy. Przyjęli koncepcję dualistycznego ujęcia jakości, która pierwotnie znajduje się obiektywnie w przedmiocie w postaci ciężaru, kształtu itp. oraz wtórnie pochodzi z naszych zmysłów i postrzega kolor, zapach, smak itp. Z kolei niemiecki filozof, profesor logiki i metafizyki na Uniwersytecie Królewieckim Immanuel Kant (1724–1804) rozwinął koncepcje dualistyczne swoich poprzedników o subiektywnym charakterze poznania jakości jednocześnie uznając obiektywny charakter poznawanej rzeczywistości [Szczepańska 1998].

W Anglii XVIII wieku rewolucja przemysłowa polegała na przejściu od rzemiosła, przemysłu opartego na manufakturach do przemysłu zmechanizowanego i wprowadzeniu maszyn oraz unowocześnionych narzędzi, które w dużym stopniu zastąpiły pracę rąk ludzkich. W prawdzie okres po rewolucji przemysłowej niezbyt sprzyjał jakości produktów (przez pojawienie się anonimowego konsumenta oraz przeświadczenia, że wadliwość wytwarzania to nieuchronny wynik postępu technicznego), to z czasem przodujące przedsiębiorstwa, widząc rosnącą konkurencję podjęły działania mające na celu zmniejszenie wadliwości produktów i ograniczenie powstałych z tego powodu dodatkowych kosztów [Zymonik 2003, s. 62].

Masowa produkcja i powstanie linii produkcyjnych uzyskały naukową podstawę w opracowaniach amerykańskiego inżyniera, wynalazcy stali szybkoobrotowej i młota parowego Fredericka W. Taylora (1856–1915) a wprowadzone na początku XX wieku w zakładach Henry'ego Forda (1863–1947) w Stanach Zjednoczonych. System F. W. Taylora uważanego za twórcę tzw. nurtu technologicznego w organizacji pracy zalecał badanie i precyzyjne ustalenie sposobu wykonania i czasu trwania każdej operacji produkcyjnej oraz upowszechnienie przez szkolenie wśród wszystkich robotników wzorcowych sposobów wykonania określonych działań. Zakładał również nagradzanie robotników, którzy rzetelnie wykonują nałożone na nich obowiązki oraz wprowadzenie podziału pracy kierowników [Martyniak 1999, s. 19]. F. W. Taylor przedstawił swoją filozofię organizacji pracy w postaci czterech zasad:

- 1) opracowania prawdziwej nauki zarządzania, tak, aby można było, na przykład, ustalić najlepszą metodę wykonania każdego zadania,

- 2) naukowego doboru pracowników, tak, aby można było każdemu pracownikowi przydzielić prace, do której najbardziej się nadaje,
- 3) naukowego wykształcenia i doskonalenia pracownika,
- 4) bezpośredniej, przyjaznej współpracy między kierownictwem i pracownikami [Kumala 1972, s. 43–54, Griffin 1996, Webber 1996].

Podczas II wojny światowej w Stanach Zjednoczonych nastąpiło gwałtowne zapotrzebowanie na dostawy sprzętu wojskowego, gdzie wadliwość w pierwszym okresie, tak zmasowanej produkcji przyjęła ogromny prawie 70–80% udział. Wprowadzono wówczas metody statystyczne kontroli produkcji, które zminimalizowały wadliwość produkcji. Zastosowano również zasadę „zero defektów”, którą zaproponował amerykański przedsiębiorca Philip Bernard Crosby (1926–2001), gdzie główny nacisk tej metody położony jest na pobudzenie aktywności pracowników i ich inteligencji oraz wzbudzanie satysfakcji, jaką daje bezbłędnie wykonana praca.

Jednak po zakończeniu wojny boom gospodarczy w Stanach Zjednoczonych sprawił, że nie wykorzystywano w pełni osiągnięć przemysłu wojennego w zakresie jakości produkcji w przemyśle cywilnym. Inaczej było w Japonii, gdzie w pierwszych latach po II wojnie światowej dowództwo amerykańskie nadzorowało rozwój przemysłu i administracyjnie narzuciło statystyczne kontrole jakości, które dobrze się sprawdziły w przemyśle wojennym Stanów Zjednoczonych w czasie wojny. Wprowadzono obowiązkowe szkolenia metod statystycznej kontroli jakości produkcji wśród czołowych japońskich przedsiębiorców, które zdecydowało o dynamicznym rozwoju Japonii [Zymonik 2003, s. 66–67]. Autorami sukcesów w rozwoju jakości w Japonii byli: amerykański statystyk zarządzania William Edwards Deming (1900–1993) oraz teoretyk zarządzania Joseph Juran (1904–2008). Pierwszy w czasie II wojny światowej pracował w gałęziach przemysłu zbrojeniowego, gdzie wdrożył statystyczne sterowanie procesami. Uważał, że do efektywnego zarządzania jakością potrzebne jest myślenie statystyczne, czyli poznanie metod statystycznych, zastosowanie tych metod oraz wyciągnięcie odpowiednich wniosków. Cykl Deminga składa się z porządku następujących po sobie działań: zaplanuj lepszy sposób działania, lepszą metodę, zrealizuj plan na próbę, zbadaj, czy nowy sposób przynosi lepsze rezultaty oraz zastosuj nowy sposób działania, uznaj ją za normę, zestandaryzuj i monitoruj jej stosowanie.

Z kolei J. Juran autor trylogii jakości (planowanie, sterowanie i doskonalenie) propagował głównie planowanie, jako pierwotne źródło dobrej jakości produktu. Doceniał wartość użytkową produktów i twierdził, że jakość to przede wszystkim

przydatność użytkowa. Jak podaje Z. Zimoniuk jeden ze współautorów sukcesu gospodarczego Japonii J. Juran w 1994 roku zdementował narosłą wokół niego legendę przypisującą mu wyłączny sukces wzrostu gospodarczego Japonii „(...) jego koncepcja ekonomicznej jakości trafiła na podatny grunt i nie byłaby wdrożona do praktyki, gdyby nie wkroczyli tu Japończycy (m.in. Kaoru Ishikawa, Genichi Taguchi) ze swoimi pomysłami opartymi na tradycjach narodowych oraz adaptacji chińskiej filozofii Lao Tsu i Konfucjusza: wysokiej wartości pracy, szacunku dla starszych, więzi rodzinnych i wewnętrznej potrzeby doskonalenia tego, co się robi (kaizen, ringi)...” [Zymonik 2003, s. 72]. Teorie zarządzania przez jakość wzbogacili japońscy konsultanci jakości przez podejście zapobiegania błędom i obniżenie kosztów.

Na współczesny model odpowiedzialności za jakość produktu (*Total Quality Management – TQM*) składają się: amerykański styl zarządzania oparty na marketingu zakładający, że jakość to spełnienie wymagań klienta (Platon), japoński styl zarządzania oparty na kaizen, przyjmuje, że jakość to ciągła poprawa produktu (Lao Tsu) oraz europejski styl zarządzania oparty na normach, który zakłada, że jakość to zbiór cech produktu (Arystoteles). *Total Quality Management – TQM* najlepiej tłumaczyć jako „zarządzanie przez jakość”, ponieważ zarządzanie przez jakość jest formą „zarządzania przez cele”, gdzie celem jest ciągły wzrost jakości produktu. Głównym celem filozofii TQM jest dążenie do satysfakcji klientów i do ciągłego obniżenia kosztów jakości oraz optymalizowanie procesów, zaangażowania kadry kierowniczej i pracowników w jakość. Centrum filozofii TQM jest człowiek rozumiany jako klient i jako pracownik. Ponieważ, to od niego zależy kondycja przedsiębiorstwa, a nie od świadczonych usług czy produkowanych wyrobów przez firmę. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że „Total” oznacza objęcie systemem zarządzania przez jakość całego przedsiębiorstwa oraz możliwości jego zastosowania we wszystkich rodzajach produkcji i usług. Natomiast „Quality”, to spełnienie wymagań klientów wewnętrznych i zewnętrznych w pełni satysfakcjonujący sposób oraz „Management” jako metody rozwiązywania problemów i osiągnięcia znacznej poprawy przez dążenie do wyższej jakości pracy i jej efektów [Wasilewski 1998, Steibeck 1998, Spychała 2003].

Należy zauważyć, że globalizacja gospodarek krajowych w istotny sposób przyczyniła się do integracji filozofii TQM i norm ISO⁹ serii 9000. Wynikiem tego procesu są wymagania i wytyczne zawarte w międzynarodowych normach ISO 9000:2000. Współcześnie większość autorów definiuje jakość jako spełnienie lub przekroczenie wymagań klienta. Miały na to wpływ wzrost znaczenia usług w produkcji krajowym, rosnące bogactwo obywateli oraz zwiększająca się konkurencja. Znowelizowana w 2005 roku norma ISO 9000 definiuje jakość jako stopień, w jakim zbiór inherentnych (istniejących samych w sobie) właściwości spełnia wymagania, potrzeby i oczekiwania, które zostały ustalone, przyjęte zwyczajowo lub są obowiązkowe. Podobna definicja jakości znajduje się na stronie internetowej „centrum.jakosci.pl”, gdzie jakość rozumiana jest jako stopień, w którym zbiór inherentnych właściwości spełnia wymagania wg PN-EN 9000:2001 [<http://www.centrum.jakosci.pl>].

Z kolei M. Bugdol uważa, że „Jakość stanowi nadrzędną wartość funkcjonowania każdej organizacji. Jest ona niedoścignionym celem działalności i cechą każdego systemu i procesu, a nawet pojedynczego zdarzenia” [Bugdol 2008, s. 19].

3. Zarządzanie jakością w gminach

Wydaje się, że wraz ze wzrostem jakości produktów i usług znacznie zwiększyły się oczekiwania i wymagania obywateli pod adresem urzędów administracji publicznej. Obecnie obywatele dość powszechnie oczekują od urzędników przychylności, usprawnienia pracy w celu skrócenia czasu załatwiania spraw, przejrzystości procedur, wyczerpującej i zrozumiałej informacji.

Można zaobserwować, że systemy wspomagające zarządzanie zaczynają się cieszyć coraz większą popularnością w polskich urzędach administracji publicznej. Norma ISO 9001:2000 zawiera wymagania dla systemu zarządzania jakością mające zastosowanie dla każdej organizacji, niezależnie od jej wielkości i rodzaju [Bober, Mazur, Turowski, Zawicki, 2004]. Istotne znaczenie dla zarządzania jakością w administracji publicznej miały rezultaty prac prowadzonych od 1998 roku przez kraje Unii Europejskiej nad modelem CAF (Common Assessment Framework) – Wspólna

⁹Genezą ISO jest powołanie w 1926 roku w Szwajcarii Międzynarodowej Federacji Narodowych Stowarzyszeń Normalizacyjnych, która w 1947 roku została zastąpiona przez Międzynarodową Organizację ds. Normalizacji czyli ISO- International Organization for Standardization.

Metoda Oceny, którą w maju 2000 roku podczas spotkania w Lizbonie, Dyrektorzy Generalni ds. Administracji Publicznej oficjalnie zalecili do stosowania przez organizacje administracyjne krajów Unii Europejskiej [<http://www.eipa.eu>]. Dzięki metodzie CAF europejskie organizacje sektora publicznego mogą wykorzystać narzędzia zarządzania jakością w celu doskonalenia wyników działalności. Przyjęta w CAF samoocena nawiązuje do modeli kompleksowego zarządzania jakością (TQM), a zwłaszcza modelu Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością (EFQM) uwzględniając specyfikę funkcjonowania organizacji w sektorze publicznym. Warto podkreślić, że metoda CAF opiera się na podstawowych pojęciach związanych z ideą doskonałości (excellence), w ujęciu wymienionej wcześniej Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością (EFQM), która sprowadza się do: orientacji na wyniki, orientacji na klienta, przywództwa i stałości celów, zarządzania poprzez procesy i fakty, zaangażowania i rozwoju pracowników, ciągłego doskonalenia i wprowadzania innowacji, rozwoju partnerskich stosunków z kontrahentami oraz poczucia społecznej odpowiedzialności. Model CAF swoje cele ma uzyskać przez wprowadzenie i utrwalanie zasad kompleksowego zarządzania jakością w administracji publicznej, poprzez stosowanie i objaśnianie metody samooceny – poczynając od obecnych faz „planuj – wykonaj” (plan – do), aż do realizacji pełnego cyklu „planuj wykonaj – sprawdź – działaj” (plan – do – check – act, PDCA). Jak również przez ułatwienie samooceny organizacji sektora publicznego, podejmowanej w celu sformułowania diagnozy i podjęcia działań doskonalących oraz stworzenie pomostu łączącego różne modele stosowane w zarządzaniu jakością. Istotnym celem CAF jest zasada, która zakłada, że ucząc się od innych zapewniamy sobie szybki postęp i samodoskonalenie (benchlearning), zapewniając zmniejszenie ryzyka, przy zwiększonej wydajności i oszczędności czasu [Sikorska 2008, s. 9]. Kwestionariusz samooceny CAF charakteryzuje się łatwością zastosowania, niewielką ilością środków i czasu potrzebnego na jej przeprowadzenie. Należy podkreślić, że identyfikowane podczas samooceny obszary do poprawy służą jako podstawa planowania, a następnie wdrażania działań doskonalących [Sikorska 2008, s. 11]. W ostatnim czasie w Polsce można zaobserwować wzrost zainteresowania systemami jakości, nowoczesnymi technikami zarządzania, w tym modelami samooceny takimi jak metoda CAF, co zdaje się być wynikiem procesu integracji z Unią Europejską.

Na gruncie polskim pionierskim przedsięwzięciem mającym na celu poprawę jakości usług publicznych świadczonych na szczeblu lokalnym jest monitoring usług

publicznych, który funkcjonuje od 1999 roku pod nazwą System Analiz Samorządowych. Jest to przedsięwzięcie realizowane początkowo ze wsparciem ekspercko-finansowym USAID¹⁰ (United States Agency for International Development – Agencja Stanów Zjednoczonych ds. Rozwoju Międzynarodowego), następnie przez wiele lat własnymi siłami i z własnych środków, a od połowy roku 2007 ze wsparciem dotacji Urząd Komitetu Integracji Europejskiej ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Monitoringiem objętych jest aktualnie 6 sektorów usług w grupach usług: społecznych (kultura, pomoc społeczna, oświata od 1999 roku), technicznych (transport – drogownictwo, transport publiczny, gospodarka komunalna – sektor wodno-kanalizacyjny, odpady stałe, komunalna gospodarka mieszkaniowa). Zadanie to realizuje obecnie Związek Miast Polskich.

Kolejnym istotnym wkładem w podwyższaniu poziomu jakości usług publicznych była tzw. koncepcja Programu Rozwoju Instytucjonalnego (program PRI działał w latach 2001–2004), w której opracowano instrumenty i narzędzia służące do diagnozowania, planowania i wdrażania rozwiązań instytucjonalnych w jednostkach administracji rządowej, samorządowej i regionalnej. Jednym z podstawowych celów PRI było zdefiniowanie zasad rozwoju instytucjonalnego jednostek administracji publicznej, obejmujących analizę poziomu rozwoju instytucjonalnego, projektowanie zmian (usprawnień) instytucjonalnych oraz ich wdrażanie.

Kontynuacją tego projektu zajęły się: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej (lidera) oraz jej partnerzy: Związek Gmin Wiejskich RP, Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich. Konsorcjum realizowało projekt pt.: „Podniesienie jakości działania urzędów i usług dla mieszkańców poprzez wdrożenie zaktualizowanej metody PRI w gminach i powiatach”. Projekt współfinansowany jest przez Unię Europejską z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Cel główny projektu to poprawa działania urzędów samorządowych poprzez aktualizację i wdrożenie metody PRI. Cele szczegółowe to m.in. aktualizacja metody samooceny przez dostosowanie jej do aktualnego stanu prawnego i nowych potrzeb, poprawa funkcjonowania 6 urzędów gmin wiejskich, 6 miejskich oraz 6 starostw powiatowych poprzez

¹⁰Początek historii United States Agency for International Development (USAID) - Agencja Stanów Zjednoczonych ds. Rozwoju Międzynarodowego, można szukać w Planie Marshalla i działaniach podejmowanych przez administrację prezydenta Trumana, jednak powołano ją do życia 3 listopada 1961 roku rozporządzeniem wydanym przez prezydenta Kennedy'ego na mocy Ustawy o Pomocy Zagranicznej (Foreign Assistance Act) z dnia 4 września tamtego roku. Celem powyższej ustawy było rozdzielanie wojskowych i cywilnych programów pomocowych.

wdrożenie metody, a dalszej perspektywie poprawa funkcjonowania kolejnych 60 jednostek samorządu lokalnego poprzez wdrożenie etapów analizy i planowania działań rozwojowych urzędów, dzięki warsztatom i konferencjom regionalnym oraz budowie bazy benchmarkingowej, jak również upowszechnienie metody i korzyści ze stosowania metody PRI w samorządach. Metoda Planowania Rozwoju Instytucjonalnego jest narzędziem samooceny stanu zarządzania jednostką samorządu, która pozwala na łatwe zaprogramowanie działań doskonalących.

Innym programem, mającym na celu poprawę jakości usług samorządowych jest współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego i realizowany przy współdziałaniu Stowarzyszenia Konsultantów Umbrella „Program doskonalenia jakości usług publicznych w urzędach Dolnego Śląska i Małopolski z wykorzystaniem doświadczeń Urzędu Miasta Dzierżoniowa”. Projekt finansowany jest z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (Priorytet 5, działanie: 5.2.1 projekty konkursowe dla administracji samorządowej). Przykładowe moduły, które będą wdrażane w urzędach to: samoocena przy pomocy Modelu CAF (na początku i na końcu projektu), wykorzystanie benchmarkingu czyli porównaniu z konkurentami lub firmami wiodącymi w danej branży oraz kopiowaniu sprawdzonych wzorów do doskonalenia zarządzania i wyników działania urzędu, badania satysfakcji klientów i ich wykorzystanie do poprawy obsługi klientów oraz badania satysfakcji pracowników i ich wykorzystanie do poprawy efektywności działania urzędu. Wszystkie jednostki uczestniczące w projekcie realizują kompleksowy program doskonalenia jakości usług publicznych, w wyniku którego mają osiągnąć wymierne rezultaty. Urząd Miasta w Dzierżoniowie służy jako model referencyjny i benchmark (wzorzec) dla innych biorących udział w projekcie urzędów. W szczególności urzędy dążą do wdrożenia lub doskonalenia systemu zarządzania jakością według wymagań ISO 9001, doskonalenia procesów obsługi klientów, doskonalenia zarządzania pracownikami w tym komunikacji oraz doskonalenie planowania strategicznego.

Cechą charakterystyczną usług komunalnych jest ponoszenie za nie odpłatności bezpośrednio przez mieszkańców gminy, jak to ma miejsce w przypadku usług związanych z dostarczaniem wody i odprowadzaniem ścieków, lub płacenie za nie bezpośrednio przez gminę, jak to jest w przypadku usług związanych z oczyszczaniem miasta i dbaniem o zieleń miejską. Bez wątpienia zaspokajanie potrzeb klientów powoduje konieczność dbania o jakość świadczonych usług. Można przyjąć, że jakość usług komunalnych jest sumą cech produktu lub usługi decydującą

o zdolności danego wyrobu do zaspokojenia określonych potrzeb. W usługach komunalnych są to cechy określające zdolność do zaspakajania konkretnych potrzeb mieszkańców gminy.

W 2012 roku w Ostrowie Wielkopolskim uruchomiono program z udziałem środków Unii Europejskiej na temat systemu monitoringu dla wielkopolskiego sektora komunalnego¹¹. Program obejmuje małe i średnie przedsiębiorstwa działające w technicznych branżach komunalnych. Celem tego programu jest ustalenie optymalnych wskaźników ułatwiających monitorowanie jakości i wielkości świadczonych usług komunalnych przede wszystkim z punktu widzenia odbiorców tych usług. Program ten uwzględniał również określenie warunków technicznych i ekonomicznych, w tym zdolności inwestycyjnych przedsiębiorstw poprzez które usługi te są świadczone. Niniejsza dysertacja wykorzystuje z kolei wyniki monitoringu inżynierskich branż komunalnych w gminie Pleszew.

Duże znaczenie dla budżetów domowych ma cena (taryfa opłat) tych usług, jak również ich jakość. Główną częścią zarządzania jakością są relacje między klientami (mieszkańcami) i dostawcami usług komunalnych (podmiotów komunalnych) oraz relacje związane z bezpośrednimi procesami świadczenia usług komunalnych. W gminie Pleszew regularne (od 2007 roku) badanie opinii mieszkańców o jakości usług komunalnych pozwala na dokonywanie odpowiednich korekt w procesie ich świadczenia, tak aby zachować określone prawem parametry jakościowe oraz podnosić zadowolenie i poziom życia obywateli. Wyniki tych badań zostały przedstawione w kolejnych częściach rozdziału.

4. Analiza usług Przedsiębiorstwa Komunalnego na podstawie opinii klientów

Usługi Przedsiębiorstwa Komunalnego Sp. z o.o. w Pleszewie mieszczą się w grupie publicznych usług inżynierskich w kategoriach: gospodarka wodna – zaopatrzenie w wodę i kanalizacja, gospodarka odpadami oraz utrzymanie porządku i czystości. W rozdziale przedstawiono udział usług komunalnych w budżetach

¹¹Projekt PI- PWP, System Monitoringu dla MMŚP wielkopolskiego sektora komunalnego. Projekt realizowany jest w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki / Priorytet VIII Regionalne Kadry gospodarki, Działanie 8.1 Rozwój pracowników i przedsiębiorstw w regionie, Poddziałanie 8.1.1. Wsparcie rozwoju kwalifikacji zawodowych i doradztwo dla przedsiębiorstw, Ostrów Wielkopolski 2012.

gospodarstw domowych mieszkańców, świadczonych przez Przedsiębiorstwo Komunalne Sp. z o. o. w Pleszewie, którego 100% udziałowcem jest gmina Pleszew¹².

W analizie zweryfikowano główną hipotezę, że monitoring usług komunalnych w sposób istotny wpływa na poprawę jakości tych usług świadczonych przez Przedsiębiorstwo Komunalne Sp. z o. o. w Pleszewie.

Badanie przeprowadzono metodą bezpośrednich indywidualnych wywiadów kwestionariuszowych w domach respondentów. Spośród wszystkich odbiorców usług Przedsiębiorstwa Komunalnego została dobrana losowo reprezentatywna próba w liczbie 646 wywiadów.

Głównym celem badania było poznanie opinii odbiorców na temat jakości usług komunalnych oferowanych przez Przedsiębiorstwo Komunalne Sp. z o. o. w Pleszewie w kontekście stopnia obciążeń budżetów gospodarstw domowych wydatkami na usługi komunalne oferowane przez zakłady spółki. Przyjęto, że badanie ma dostarczyć wiedzę o odbiorcach usług komunalnych, która pozwoli lepiej spełnić oczekiwania mieszkańców i pomoże kierownictwu spółki w efektywnym i racjonalnym spełnieniu misji Przedsiębiorstwa.

Z kolei podmiotem badania były gospodarstwa domowe korzystające z usług Przedsiębiorstwa Komunalnego Sp. z o. o. w Pleszewie. Obszar działalności przedsiębiorstwa obejmował gminy: Pleszew, Chocz, Czermin, Dobrzyca, Gołuchów, Gizalki i Kotlin.

Natomiast przedmiotem badania były budżety gospodarstw domowych oraz poziomi jakość usług świadczonych przez wymienione przedsiębiorstwo w ramach lokalnego monitoringu usług komunalnych. Dla uzyskania optymalnie wiarygodnych wyników, badania były realizowane przy równoległym zastosowaniu różnych metod badawczych w tym: analizy danych zastanych oraz badań wtórnych ilościowych (reprezentatywne badanie ilościowe odbiorców usług komunalnych spółki), danych jakościowych – wywiady indywidualne z kierownictwem spółki oraz analiza pytań otwartych. W omawianym badaniu zweryfikowano wiele hipotez statystycznych, weryfikujących wpływ poszczególnych czynników na wizerunek badanego przedsiębiorstwa Komunalnego oraz, sytuacji materialnej gospodarstw domowych

¹²Podrozdział przygotowano na podstawie danych uzyskanych od Przedsiębiorstwa Komunalnego Sp. z o. o. w Pleszewie. W 2011 roku Przedsiębiorstwo Komunalne Sp. z o.o. w Pleszewie zleciło przeprowadzenie badań empirycznych na temat: „*Usługi komunalne Przedsiębiorstwa Komunalnego Sp. z o.o. w Pleszewie w opiniach i budżetach gospodarstw domowych mieszkańców - wizerunek spółki*”. Autor dysertacji był pomysłodawcą badania i brał aktywny udział przy formułowaniu jego celów i budowy narzędzi badawczych. Ostatecznie zatwierdził ankietę.

w kontekście akceptacji podwyżki taryf opłat oferowanych usług w zamian za istotną poprawę ich jakości oraz ochronę naturalnego środowiska.

Podstawowymi parametrami szacowanymi w analizowanych badaniach budżetów gospodarstw domowych są przeciętne miesięczne wydatki na usługi komunalne i dochody, na jedną osobę w gospodarstwie domowym. Parametr ten ma postać ilorazu zmiennych losowych tj.:

$$R = \frac{W}{L}$$

gdzie:

R - przeciętne miesięczne wydatki na usługi komunalne i dochody, na jedną osobę
w gospodarstwie domowym

W- przeciętna miesięczna suma (w danym roku) wydatków na usługi komunalne i dochody,

L - liczba osób w gospodarstwach domowych.

Wprowadzając dane uzyskane z badania budżetów gospodarstw domowych umożliwiły dokonywanie analiz warunków życia ludności, ocenę wpływu różnych czynników na kształtowanie się poziomu i zróżnicowanie sytuacji bytowej podstawowych grup gospodarstw domowych, niemniej jednak podstawowym celem badania gospodarstw domowych było badanie wydatków tych budżetów na usługi komunalne.

Pojęcie gospodarstwa domowego w polskiej literaturze ekonomicznej nie jest jednoznacznie określone i jest zazwyczaj identyfikowane z takimi pojęciami jak: rodzina, gospodarstwo rodzinne lub gospodarstwo konsumenckie [Czapliński, Panek 2012, Hanusik, Łangpwska–Szczęśniak 2009].

W dysertacji przyjęto definicję gospodarstw domowych za Głównym Urzędem Statystycznym [Zeszyt metodologiczny zaopiniowany przez Komisję Metodologiczną GUS 2011, s. 30], który określa, że „(...) gospodarstwo domowe jest to zespół osób spokrewnionych ze sobą lub niespokrewnionych, mieszkających razem i wspólnie utrzymujących się (gospodarstwo domowe wieloosobowe) lub osoba utrzymująca się samodzielnie, bez względu na to, czy mieszka sama, czy też z innymi osobami (gospodarstwo domowe jednoosobowe). Członkowie rodziny mieszkający wspólnie, ale utrzymujący się oddzielnie, tworzą odrębne gospodarstwa domowe. Wielkość

gospodarstwa domowego jest określana liczbą osób wchodzących w jego skład” [GUS 2011, s. 30]. Gospodarstwo domowe jest kategorią ekonomiczną, którego kryterium określa posiadanie oraz zarządzanie wspólnym majątkiem oraz wspólnym budżetem w celu zaspokajania głównych potrzeb członków gospodarstw domowych. Pojęcie „gospodarstwo domowe” w literaturze przedmiotu stosowane jest zamiennie z pojęciem „rodzina”, zatem termin „budżet gospodarstwa domowego”, w myśl tego założenia, jest równoznaczny z określeniem „budżet rodziny” lub „budżet domowy”, który przez GUS określany jest jako systematyczne zestawienie przychodów i rozchodów gospodarstwa za dany okres [GUS 2011, s. 9 i 31].

W badaniu gospodarstw domowych uzyskano przy pomocy kwestionariusza ankiety przeprowadzonej w miejscu zamieszkania respondentów dane, które pozwoliły na dokonanie analizy wydatków gospodarstw domowych na oferowane usługi Przedsiębiorstwa Komunalnego. Liczba i struktura gospodarstw domowych zależy od liczebności i struktury wiekowej samego gospodarstwa, przebiegu procesów tworzenia oraz rozpadu rodzin oraz poziomu rozwoju ekonomicznego kraju oraz tempa przemian społeczno-gospodarczych. Przeciętna liczba osób w gospodarstwie domowym w Polsce według danych GUS w 2011 roku wyniosła 2,95, w tym w miastach 2,6 i na wsi 3,3 osób [GUS 2012].

Natomiast w omawianym badaniu przeciętna liczba osób w gospodarstwie domowym wynosiła 3,97 osób w tym w mieście 3,39 i na wsi 4,37 osób.

Przeciętne gospodarstwo domowe w 2011 roku według badań GUS zajmowało mieszkanie o powierzchni 73,7 m². Na jedną osobę w gospodarstwie domowym przypadał średnio 1 pokój oraz 26 m² powierzchni użytkowej [GUS 2012]. W badaniu gospodarstw domowych w powiecie pleszewskim i w gminie Kotlin (powiat jarociński) przeciętne gospodarstwo domowe zajmowało mieszkanie o powierzchni 108,4 m², co w przeliczeniu na jedną osobę dawało przy przeciętnej liczbie osób w gospodarstwie domowym wynoszącej 3,97–27,3 m². Wynik ten był większy o 1,3 punktu proc. w porównaniu z przeciętną powierzchnią użytkową mieszkania przypadającego na jedną osobę w Polsce.

W innych badaniach dotyczących tylko mieszkańców Krakowa i przeprowadzanych na zlecenie Krakowskiego Holdingu Komunalnego S.A. (KHK S.A.) w 2010 roku nt. „Usługi komunalne w opiniach i budżetach mieszkańców

Krakowa” [<http://www.khk.krakow.pl>]¹³ średnia powierzchnia mieszkania wyniosła 90,0 m². Na podstawie wszystkich wymienionych badań można było wywnioskować, że powierzchnia użytkowa mieszkań maleje wraz ze wzrostem liczby mieszkańców. Przeciętna powierzchnia mieszkań położonych na wsi wynosiła 94,5 m² i była o około 40 m² większa niż zlokalizowanych w miastach powyżej 500 tysięcy mieszkańców [GUS 2012, s. 47].

Istotny wpływ na poziom życia członków gospodarstwa domowego ma dochód rozporządzalny, który jest sumą bieżących dochodów (pieniężnych i niepieniężnych) gospodarstwa domowego pomniejszonych o podatki od dochodów, spadków, darowizn oraz nieruchomości. Dochód rozporządzalny przeznaczony jest na wydatki na cele konsumpcyjne, pozostałe wydatki i przyrost oszczędności. Według danych GUS w 2011 roku udział wydatków w dochodzie rozporządzalnym stanowił 82,7% i był niższy o 0,4 pkt. proc. niż w 2010 roku [GUS 2012, s. 39]. Według danych GUS w 2011 roku w gospodarstwach domowych ogółem przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na osobę kształtował się na poziomie około 1227 zł i był niższy o 1,4% od dochodu z 2010 roku (w 2010 roku nastąpił wzrost o 4,3% w stosunku do 2009 roku) [GUS 2012, s. 39].

W omawianym badaniu klientów usług Przedsiębiorstwa Komunalnego w Pleszewie, nie wszyscy respondenci udzielili ankieterom odpowiedzi na temat wysokości osiągniętych dochodów w gospodarstwie domowym. Prawie piętnaście procent (14,56%), respondentów nie udzieliło odpowiedzi. Uwzględniając „brak odpowiedzi”, obliczono przeciętny miesięczny dochód w gospodarstwie domowym dla N=552, który wyniósł 709,63 zł na jedną osobę. Dalsza analiza wykazała, że przeciętny miesięczny dochód przypadający na jedną osobę w gospodarstwach domowych na wsi wyniósł 641,89 zł i był niższy o 196,52 zł od przeciętnego miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego w mieście Pleszewie. Natomiast według badań GUS w 2011 roku w Polsce dochód rozporządzalny na osobę w gospodarstwach domowych zamieszkujących wieś kształtował się na poziomie 975 zł i był o 20,5% niższy (w 2010 roku o 20,1%) od przeciętnej krajowej ogółem, podczas gdy w miastach osiągnął poziom 1384 zł i był wyższy o 12,8% (w 2010 roku – 12,5%) od średniej dla Polski [<http://www.stat.gov.pl>].

¹³Krakowski Holding Komunalny S.A. (KHK S.A.) od 1999 roku zleca cyklicznie przeprowadzenie badania nt. „Usługi komunalne w opiniach i budżetach mieszkańców Krakowa”. Kraków 2010. s.12

W tabeli 34 przedstawiono przeciętne dochody w gospodarstwach domowych w powiecie pleszewskim i gminie Kotlin w podziale na miasto i wieś.

Badania wykazały zależność, jaka zachodzi między liczbą osób w gospodarstwie domowym a przeciętnym dochodem na 1 osobę. Im mniejsze gospodarstwo, tym większy przeciętny dochód przypada na 1 osobę w gospodarstwie domowym. Dochodami powyżej przeciętnej przypadającymi na jedną osobę w gospodarstwie domowym, które wynosiło 709,63zł, legitymowało się 53,26% ankietowanych. Natomiast 46,74% gospodarstw domowych uzyskało dochody na jedną osobę poniżej przeciętnego miesięcznego dochodu [GUS 2012, s. 39].

Tabela 34. Przeciętne dochody w gospodarstwach domowych według miejsca zamieszkania (w zł)

Obszary badań	Przeciętne dochody w gospodarstwach domowych	
	Na jedną osobę	Na jedno gospodarstwo domowe
W powiecie pleszewskim i gminie Kotlin	709,63	2715,11
W mieście	838,41	2712,72
Na wsi	641,89	2716,76

Źródło: opracowanie własne. Dane udostępnione przez Przedsiębiorstwo Komunalne.

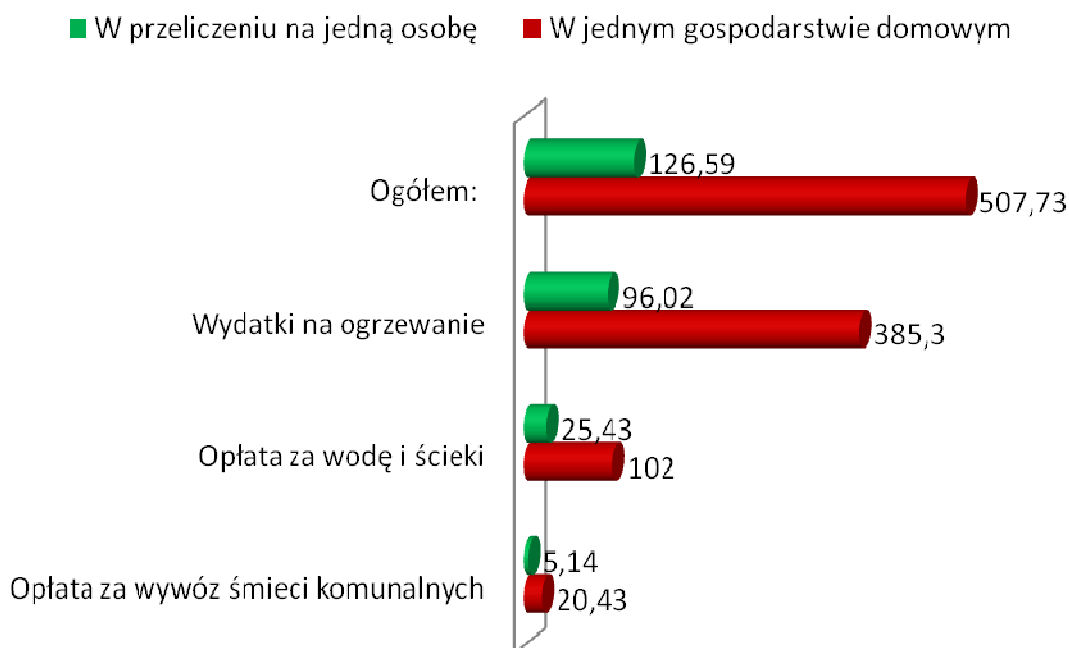
Ankietowani klienci Przedsiębiorstwa Komunalnego w Pleszewie odpowiadali na wiele pytań o sytuacji ekonomicznej gospodarstwa domowego w tym o wzrost dochodu w ciągu najbliższych dwóch lat. Pytanie to sprawiło dużą trudność ankietowanym ponieważ tylko 11,45% respondentów udzieliło odpowiedzi na to pytanie. Wśród gospodarstw domowych, które udzieliły odpowiedzi przewidywano średni wzrost dochodu o 12,24%. Z kolei ze względu na miejsce zamieszkania przeciętny wzrost dochodu w mieście Pleszewie w ciągu najbliższych dwóch lat w opinii respondentów ma wzrosnąć o 11,77 punktów procentowych, natomiast na wsi o 12,76 punktów procentowych. Prognozy wzrostu dochodu według wielkości gospodarstwa domowego w najbliższych dwóch latach przewidują wzrost o 14,1 punkt procentowy i wystąpić w średnich gospodarstwach domowych w których znajduje się 4 do 6 osób.

Jednym z głównych celów omawianego badania gospodarstw domowych było ustalenie udziału wydatków budżetów domowych na usługi komunalne. Badania wykazały, że przeciętny miesięczny wydatek na wodę i ścieki w gospodarstwach domowych wynosił 102,00 zł, co dało kwotę 25,43 zł. przeliczeniu na jedną osobę.

Z kolei miesięczne wydatki ponoszone przez gospodarstwo domowe na wodę i ścieki według rodzaju zabudowania wykazują, że najwięcej wydawała rodzina, która mieszkała w gospodarstwie rolnym. Kwota ta wynosiła 129,55 zł miesięcznie. Zdecydowanie mniejsze (o 44,54 zł, czyli 34,39 pkt proc.) wydatki na wodę i ścieki ponosiło gospodarstwo domowe zamieszkałe w budynkach wielorodzinnych (w blokach 85,01 zł).

Udział wydatków na wodę w dochodzie rodziny na poziomie 4% traktowany jest jako próg społecznej akceptowalności (standard w Europie wynosi 5%) [<http://www.igpim.pl>]. Przeciętne miesięczne wydatki na wodę i ścieki w badanych gospodarstwach wynosiły 25,43 zł w przeliczeniu na jedną osobę, co stanowi 3,58% dochodu przypadający na jednego członka gospodarstwa domowego i mieści się w górnej granicy proggu społecznej akceptowalności, który wynosi 4%.

Wykres 2. Przeciętne miesięcznie wydatki na usługi komunalne, w tym ogrzewanie w gospodarstwach domowych w powiecie pleszewskim w 2011 roku (w zł).



Źródło: opracowanie własne. Dane udostępnione przez Przedsiębiorstwo Komunalne.

Przeciętny miesięczny wydatek w jednym gospodarstwie domowym na wodę i ścieki oraz wywóz odpadów wynosił 122,43 zł i stanowiło to 4,51% dochodu przeciętnego gospodarstwa domowego wynoszącego w analizowanym badaniu kwotę w wysokości 2715,11 zł. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że opłaty te mogą stanowić 3–5% dochodu rozporządzalnego gospodarstwa domowego, który GUS

definiuje jako sumę bieżących dochodów gospodarstwa domowego z poszczególnych źródeł pomniejszona o zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych płacone przez płatnika w imieniu podatnika (od dochodów z pracy najemnej oraz od niektórych świadczeń z ubezpieczenia społecznego i pozostałych świadczeń społecznych), o podatki od dochodów z własności, podatki płacone przez osoby pracujące na własny rachunek, w tym przedstawiciele wolnych zawodów i osób użytkujących gospodarstwo indywidualne w rolnictwie oraz o składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne [GUS 2012, s. 17]. Innymi słowy dochód rozporządzalny to dochód, którym gospodarstwo domowe może dysponować, przeznaczając go na konsumpcję, inwestycje lub oszczędności. Uważa się, że przekroczenie tej bariery powoduje, że odbiorcy mogą przestać płacić za usługi komunalne, przez co może załamać się cały system ich finansowania [Dziennik Ustaw z 11 sierpnia 2004, Berbeka 2000]. W tym przypadku również wydatki budżetu domowego na te usługi mieszczą się w górnej granicy progu społecznej akceptowalności.

Reasumując wyniki badania gospodarstw domowych wskazują, że w powiecie pleszewskim i w gminie Kotlin przeciętna liczba osób w gospodarstwie domowym mieście wyniosła 3,39 osób, a na wsi 4,37 osób. Z kolei przeciętna powierzchnia gospodarstwa domowego na 1 osobę wyniosła 25,9 m², w tym w mieście Pleszewie 101,6 m², natomiast na 1 osobę 30,0 m², z kolei na wsi wynosiła 112,9 m².

Przeciętny miesięczny dochód przypadające na gospodarstwo domowe wyniósł 2715,11 zł, w tym w mieście Pleszewie 2712,72 zł i był nieznacznie wyższy (o 4,04 zł) od przeciętnego miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego na wsi (2716,76 zł). Natomiast przeciętny miesięczny dochód na osobę w badanych gospodarstwach domowych wyniósł 709,63zł, w tym na wsi zamknął się kwotą 641,89 zł i był niższy o 196,52 zł od przeciętnego miesięcznego dochodu mieszkańca miasta Pleszewa, który wynosił 838,41 zł. Badanie wskazało zależność, jaka zachodzi między liczbą osób w gospodarstwie domowym a przeciętnym dochodem na 1 osobę w gospodarstwie domowym. Im mniejsze gospodarstwo, tym większy przeciętny dochód przypada na 1 osobę w gospodarstwie domowym.

Badania wykazują, że najwięcej wydaje na wodę i ścieki rodzina, która mieszka w gospodarstwie rolnym – 129,55 zł miesięcznie, z kolei najmniej wydaje gospodarstwo domowe zamieszkałe w bloku (85,01 zł), co stanowiło kwotę mniejszą o 44,54 zł, czyli 34,39 pkt proc. Natomiast przeciętny miesięczny wydatek na wodę i ścieki w gospodarstwach domowych objętych badaniem wynosił 102,00 zł, natomiast

w przeliczeniu na jedną osobę 25,43 zł. Z kolei przeciętne miesięczne wydatki gospodarstwa domowego ponoszone na wywóz odpadów stałych (śmieci) wynosiło 20,43 zł.

Analiza materiału empirycznego wskazuje, że wysoki próg wydatków gospodarstwa domowego na usługi komunalne znacznie ogranicza możliwość finansowania inwestycji komunalnych ze wzrostu taryf opłat. Mając na uwadze wysoki próg wydatków gospodarstwa domowego na usługi komunalne należy sądzić, że finansowanie inwestycji w infrastrukturę komunalną przez Przedsiębiorstwo Komunalne Sp. z o. o. w Pleszewie ze wzrostu cen ma bardzo ograniczone możliwości.

5. Ocena jakości usług świadczonych przez zakłady Przedsiębiorstwa Komunalnego

Przedsiębiorstwo Komunalne Sp. z o. o. w Pleszewie zostało powołane przez samorząd do świadczenia usług publicznych szczególnego rodzaju jakim są usługi inżyniersko–techniczne określane często terminem usług komunalnych. Usługi te zostały zdefiniowane [Denczew 2004, s. 6] (w rozdziale II) jako dostarczanie – bez jakichkolwiek wykluczeń – dóbr materialnych i niematerialnych, przy jednoczesnym zagwarantowaniu ciągłości ich świadczenia na odpowiednim poziomie. Najlepszym sposobem dbania o ich jakość jest permanentne badanie opinii usługobiorców.

W kolejnym pytaniu kwestionariusza ankiety zwrócono się do mieszkańców o wyrażenie opinii na temat tych usług. Wyniki tych badań przedstawia tabela 35. Ankietowani zdecydowanie najwyżej (73,8%) ocenili wywóz odpadów stałych. Na drugim miejscu z 59,3% wyborów pozytywnych znalazła się selektywna zbiórka odpadów oraz na trzecim wywóz nieczystości płynnych (54,7%).

Tabela 35. Najlepiej oceniane usługi świadczone przez Zakład Usług Komunalnych Przedsiębiorstwa Komunalnego w 2011 roku (dane w %).

Usługi świadczone przez Zakład Usług Komunalnych	Ocena pozytywna	Ocena przeciętna	Ocena negatywna	Brak oceny
Wywóz odpadów stałych	73,8	18,9	1,9	5,4
Selektywna zbiórka odpadów	59,3	26,6	5,6	8,5
Wywóz nieczystości płynnych	54,7	30,2	2,3	12,8

Źródło: opracowanie własne. Dane udostępnione przez Przedsiębiorstwo Komunalne.

Z kolei tablica 36 przedstawia trzy najgorzej oceniane przez mieszkańców usługi świadczone przez Zakład Usług Komunalnych. Ankietowani najmniej zadowoleni byli z usługi zimowego utrzymania dróg (21,6% ocen negatywnych), oczyszczania ulic i placów (21,5% ocen negatywnych) oraz z układania chodników i placów kostką brukową (15,5% ocen negatywnych). Należy zauważyć, iż negatywne oceny mieszkańców związane ze strukturą drogową, która jest dziedziną zaniedbaną w zaszłości i to nie tylko w gminie Pleszew.

Tabela 36. Najgorzej oceniane usługi świadczone przez Zakład Usług Komunalnych Przedsiębiorstwa Komunalnego w 2011 roku (dane w %).

Usługi świadczone przez Zakład Usług Komunalnych	Ocena pozytywna	Ocena przeciętna	Ocena negatywna	Brak oceny
Zimowe utrzymanie dróg, ulic i chodników na zlecenie	32,2	37,5	21,6	8,7
Oczyszczanie ulic, placów	37,2	32,5	21,5	8,8
Układanie chodników, placów z kostki brukowej	37,7	36,6	15,5	10,2

Źródło: opracowanie własne. Dane udostępnione przez Przedsiębiorstwo Komunalne.

Podjęcie procesowe w ocenie usług opiera się na założeniu, że należy optymalizować działania w celu wzrostu efektywności współczesnej organizacji. Przyjmuje się, że proces usług komunalnych to moment, w którym dochodzi do zaspokojenia potrzeb klienta. Usprawnienie działania na podstawie analizy procesów pozwala na dynamizację systemu organizacyjnego. Wydaje się, że istotą i celem działania procesów w organizacji jest osiągnięcie konkretnych rezultatów, weryfikowanych podczas wewnętrznych i zewnętrznych relacji dostawca – odbiorca [Grajewski 2007, s. 54–76, Mazur 2001, Rogoziński 2000]. Z kolei I. Durlik [Durlik 1998, s. 36] uważa, że proces to uporządkowany i połączony zbiór działań wytwórczych lub usługowych, wykonywanych w określonym czasie, w efekcie przynoszący korzyści klientowi. Badanie procesu usług komunalnych spełnia ważne zadanie w zarządzaniu organizacjami a w szczególności w doskonaleniu jakości tych usług. Jakość usług komunalnych w kontekście zarządzania procesem świadczenia tych usług wykracza zazwyczaj poza samą jakość produktu usługowego, ponieważ składa się na nią nie tylko jakość uzyskana przez klienta, ale również takie elementy, jak jakość miejsca pracy, jakość życia, jakość stosunków międzyludzkich panujących wśród pracowników świadczących usługi komunalne itp.), które dotyczą samych pracowników, kształtujących ostatecznie produkt oferowany klientom. Należy

zauważyć, że metodologia badania procesów organizacyjnych w usługach komunalnych jest dość złożona, istnieje bowiem wiele podejść do mierzenia procesów, a ponadto procesy usługowe charakteryzują się niezwykle różnorodnością [Kaplan, Norton 2001].

Zapewne z punktu widzenia kompleksowego badania procesu jakości usług komunalnych wyartykułowane elementy tego procesu wydają się być interesujące lecz ze względu na koniczność ograniczenia zakresu omawianych badań empirycznych świadomie zostały pominięte.

W kwestionariuszu ankiety sformułowano dwanaście cech, które miały określić jak przebiega proces usług Zakładu Usług Komunalnych. Tablica 37 przedstawia, które cechy zostały najlepiej ocenione przez respondentów: częstotliwość opróżniania pojemników na śmieci (82,9%), liczba pojemników przy budynku (82,6%), wywiązywanie się z warunków umowy (79,2%) oraz terminowość wykonywania usług (czas reakcji i realizacji) 78,8%.

Tablica 37. Ocena procesu świadczenia usług Zakładu Usług Komunalnych – Przedsiębiorstwa Komunalnego w 2011 roku (dane w %).

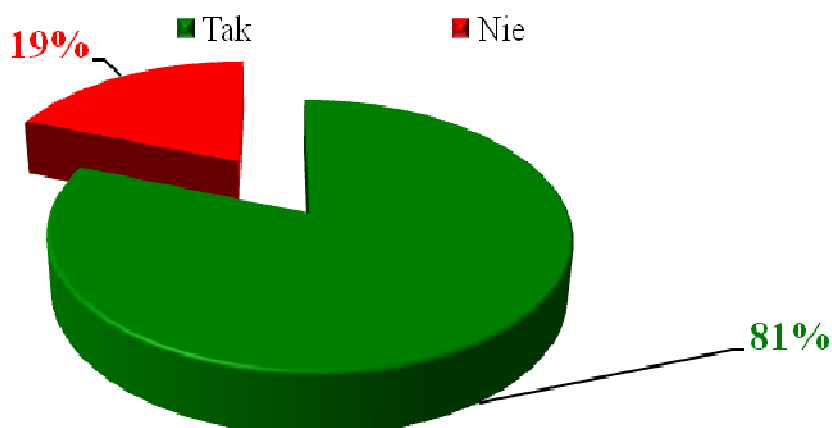
Cechy usług	Pozytywna	Przeciętna	Negatywna	Brak oceny
Częstotliwość opróżniania pojemników	82,9	5,0	1,7	10,4
Liczbę pojemników przy budynku	82,6	5,9	2,5	9,0
Wywiązywanie się z warunków umowy	79,2	5,6	1,4	13,8
Terminowość wykonywania usług (czas reakcji i realizacji)	78,8	4,6	1,6	15,0
Czystość i schludność ubrań pracowników	78,2	5,3	2,7	13,8
Zachowanie osób wykonujących usługę (uprzejmość, życzliwość, dostępność, chęć udzielenia pomocy)	75,2	7,0	0,5	17,3
Jakość wykonywanych usług	73,2	4,5	2,0	20,3
Poziom hałasu przy opróżnianiu pojemników	71,2	5,4	2,8	20,6
Dostępność biura obsługi klienta - godziny pracy	66,6	10,4	2,3	20,7
Wiedzę i kompetencje pracowników obsługujących klientów	64,5	9,9	2,2	23,4
System informowania o opóźnieniach w realizacji usług	64,0	7,4	5,1	23,5
Sposób rozpatrzenia reklamacji – zaangażowanie i gotowość do rozwiązania powstałych problemów	52,4	12,4	2,4	32,8

Źródło: opracowanie własne. Dane udostępnione przez Przedsiębiorstwo Komunalne.

Należy odnotować, że większość respondentów pozytywnie oceniła proces świadczonych usług przez Zakład Usług Komunalnych, a oceny negatywne zamykały się w przedziałach od 0,5 do 5,1 punktów procentowych. Z kolei ponad jedna trzecia (32,8%) ankietowanych nie wypowiedziała się w zakresie oceny sposobów rozpatrywania reklamacji, zaangażowania i gotowości pracowników ZUK do rozwiązania powstałych problemów.

Zdecydowana większość (81%) odbiorców usług Zakładu Usług Komunalnych – Przedsiębiorstwa Komunalnego Sp. z o. o. w Pleszewie zadeklarowała, że dokonuje selekcji odpadów komunalnych. Na kolejne pytanie o powody nie segregowania odpadów komunalnych odpowiadali tylko ci respondenci, którzy zadeklarowali, że ich nie segregują. Z dziesięciu powodów nie segregowania odpadów ankietowani wskazali przede wszystkim: na małą ich ilość, brak pojemników/worków, spalanie odpadów i brak odpowiednich nawyków.

Wykres 3. Deklaracje selekcji odpadów komunalnych przez odbiorców usług Zakładu Usług Komunalnych – Przedsiębiorstwa Komunalnego w 2011 roku (dane w %).



Źródło: opracowanie własne. Dane udostępnione przez Przedsiębiorstwo Komunalne.

Zakład Wodociągów i Kanalizacji Przedsiębiorstwa Komunalnego Sp. z o. o. w Pleszewie został oceniony przez respondentów na czterech obszarach prowadzonych usług. Zdecydowanie najwięcej pozytywnych opinii wyrażono o usuwaniu awarii w sieciach wodociągowych i kanalizacyjnych (61,5%), następnie o produkcji, uzdatnianiu i dostawie wody (55,4%). Oceny poniżej pięćdziesięciu procent pozytywnych opinii uzyskały działania ZWiK w obszarze budowy: przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych (48,6%) oraz sieci wodno-kanalizacyjnej (47,8%).

Natomiast negatywna ocena usług ZWiK zamykała się w przedziale od 2,5 do 6,8 punktów procentowych.

Tablica 38. Ocena procesu świadczenia usług przez Zakład Wodociągów i Kanalizacji - Przedsiębiorstwa Komunalnego w 2011 roku (dane w %).

Cechy usług	Pozytywna	Przeciętna	Negatywna	Brak oceny
Czystość i schludność ubrań pracowników	67,0	18,0	0,6	14,4
Wywiązywanie się z warunków umowy	66,7	18,6	1,4	13,3
Zachowanie osób wykonujących usługę (uprzejmość, życzliwość, dostępność, chęć udzielenia pomocy)	65,3	18,3	1,2	15,2
Terminowość wykonywania usług (czas reakcji i realizacji)	64,7	19,7	2,6	13,0
Jakość wykonywanych usług	62,0	23,7	1,8	12,5
Dostępność biura obsługi klienta - godziny pracy	55,2	26,8	1,1	16,9
Wiedzę i kompetencje pracowników obsługujących klientów	54,3	27,9	0,8	17,0
System informowania o opóźnieniach w realizacji usług	51,1	28,3	6,5	14,1
Sposób rozpatrzenia reklamacji – zaangażowanie i gotowość do rozwiązania powstałych problemów	47,5	34,0	1,3	17,2

Źródło: opracowanie własne. Dane udostępnione przez Przedsiębiorstwo Komunalne.

W podejściu oceny procesu świadczonych usług przez Zakład Wodociągów i Kanalizacji w opinii ankietowanych najwyżej zostały ocenione: czystość i schludność ubrań pracowników (67,0%), wywiązywanie się z warunków umowy (66,7%) oraz zachowanie osób wykonujących usługę – uprzejmość, życzliwość, dostępność, chęć udzielenia pomocy (65,3%). Tylko sposób rozpatrzenia reklamacji – zaangażowanie i gotowość do rozwiązania powstałych problemów uzyskało w ocenie respondentów mniej niż pięćdziesiąt procent pozytywnych opinii (47,5%).

Należy zauważyć, że organizacja świadczonych usług komunalnych przez Zakład Usług Komunalnych została przez ankietowanych lepiej oceniona niż proces organizacji usług świadczonych przez Zakład Wodociągów i Kanalizacji.

Tablica 39. Ocena jakości wody i jej dystrybucji przez Zakład Wodociągów i Kanalizacji - Przedsiębiorstwa Komunalnego w 2011 roku (dane w %).

Wybrane cechy	Pozytywna	Przeciętna	Negatywna	Brak oceny
Stażność dostaw (brak przerw)	87,7	10,4	1,4	0,5
Ciśnienie wody w sieci	78,7	13,9	6,8	0,6
Szybkość usuwania awarii	78,7	15,3	2,1	3,9
Barwa – klarowność, mętność	52,4	28,8	18,2	0,6
Zapach wody	51,7	25,7	21,8	0,8
Smak	41,5	33,5	24,4	0,6

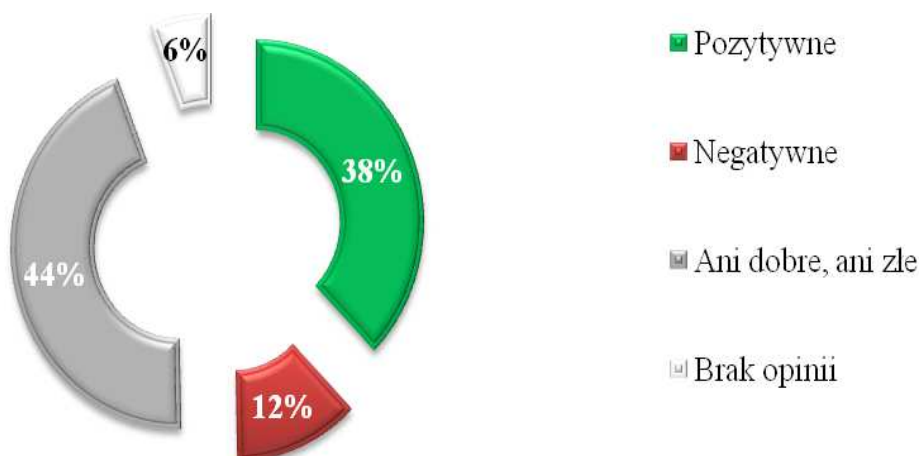
Źródło: opracowanie własne. Dane udostępnione przez Przedsiębiorstwo Komunalne.

W opinii o jakość wody smak (41,5%) wody okazał się mniej istotny od barwy (52,4%) i zapachu (51,7%). Natomiast w jakości dystrybucji wody najwyższej została oceniona stażność dostaw (87,7%) oraz w równym stopniu (po 78,7%) ciśnienie wody w sieci i szybkość usuwania awarii. Natomiast prawie co czwarty (24,4%) respondent negatywnie ocenił smak wody. Zdecydowana większość (87,3%) respondentów akceptacje obecnie stosowany okres rozliczeniowy przy dostarczaniu wody. Natomiast prawie co czwarty (24,8%) ankietowany ograniczał ilość pobieranej wody z powodu wysokiej ceny oraz (17,6%) z powodu złej jakości wody.

W badaniu stopnia akceptacji zgłaszania stanu wodomierza przez Internet, 38% ankietowanych pozytywnie oceniła ten pomysł, 44% uznało ten pomysł obojętnie oraz 12% respondentów wyraziła negatywną opinię w tej sprawie.

Tylko 3,9% klientów Przedsiębiorstwa Komunalnego Sp. z o.o. w Pleszewie korzystało z usług świadczonych przez Laboratorium, dlatego odstąpiono od analizy jakości tych usług.

Wykres 4. Opinie na temat możliwości zgłaszania stanu wodomierza przez stronę www.pk.pleszew.com.pl



Źródło: opracowanie własne. Dane udostępnione przez Przedsiębiorstwo Komunalne.

Reasumując ankietowani dobrze ocenili usługi oferowane przez Zakład Usług Komunalnych Przedsiębiorstwa Komunalnego Spółka z o. o. w Pleszewie w tym szczególnie usługi związane z wywozem odpadów i selektywną zbiórką. Znacznie gorzej oceniono usługi związane ze strukturą drogową, która jest dziedziną zaniedbaną w zaszłości i to nie tylko w gminie Pleszew. Należy podkreślić, że respondenci bardzo dobrze ocenili proces świadczonych usług, gdzie pozytywne oceny zawierały się w przedziale od 82,9 pkt. proc. w przypadku częstotliwości opróżniania pojemników do 52,4 pkt. proc. W zakresie sposobów rozpatrzenia reklamacji – zaangażowania i gotowość do rozwiązania powstałych problemów. Z kolei negatywne opinie mieszczą się w bardzo niskim przedziale od 0,5 pkt. proc. za zachowanie osób wykonujących usługę (uprzejmość, życzliwość, dostępność, chęć udzielenia pomocy) do 5,1 pkt. proc. za system informowania o opóźnieniach w realizacji usług.

Proces świadczenia usług przez Zakład Wodociągów i Kanalizacji został dobrze oceniony przez respondentów, aczkolwiek wyraźniej gorzej od procesu świadczenia usług przez Zakład Usług Komunalnych. Pozytywne opinie zamykały się w przedziale ocen pozytywnych od 67,0 pkt. proc. za czystość i schludność ubrań pracowników do 47,5 pkt. proc. sposób rozpatrzenia reklamacji – zaangażowanie i gotowość do rozwiązania powstałych problemów. Natomiast oceny negatywne procesu świadczenia usług przez ZWiK zamykały się w przedziale od 0,6 pkt. proc. do 6,5 pkt. proc.

Zdecydowana przewaga opinii pozytywnych nad negatywnymi wskazuje, że ankietowani pozytywnie ocenili jakości wody i jej dystrybucję. Warto podkreślić, że smak wody (41,5%) w opinii respondentów okazał się mniej istotny od zapachu (51,7%) i barwy (52,4%).

6. Konkurencyjność opłat za usługi komunalne Przedsiębiorstwa Komunalnego na tle opłat pobieranych w ościennych gminach

Należy wspomnieć, że konkurencja towarzyszy człowiekowi w każdej formie jego działalności, natomiast termin „konkurencja” pochodzi od łacińskiego słowa „concurrere”, co znaczy biec razem rywalizując w osiągnięciu tego samego celu. Współczesne czasy nadały inną konotację jego znaczenia i rozumienia, szczególnie w dziedzinie nauk ekonomicznych. Obecnie konkurencję traktuje się jako współzawodnictwo prowadzone w celu osiągnięcia maksymalnych korzyści. Klasyczne koncepcje konkurencji były rozwijane przez myślicieli Oświecenia m.in. przez A. Smitha, D. Ricardo, T. Matlthusa czy J.S. Milla [Landreth, Colander 1954, s. 42] i koncentrowały się na postrzeganiu konkurencji jako pewnej siły określonych konsekwencjach dla przedsiębiorców, poprzez sposoby ustalenia ceny naturalnej. Z kolei neoklasyczne koncepcje konkurencji traktują konkurencje jako pewien stan układu określoną strukturą rynkową [Maniak 2005, s. 151–159]. Pochodną konkurencji jest pojęcie konkurencyjności, ponieważ aby móc konkurować trzeba być konkurencyjnym [Strużycki 1998, s. 173]. Konkurencje można zdefiniować jako proces, w którym uczestnicy rynku dążą do realizacji swoich interesów poprzez przedstawienie jak najkorzystniejszej oferty, w skład której wchodzi nie tylko cena, ale także np. jakość wyrobu, serwis gwarancyjny i pogwarancyjny. Kupujący konkurują, chcąc zdobyć ograniczoną ilość dóbr na rynku, natomiast sprzedający walczą o pieniądze kupujących. Konkurencja może się odbywać w oparciu o wiele cech oferty rynkowej, takich jak cena, jakość, forma płatności i wiele innych [patrz Kotler 1994, s. 205–223, Adamkiewicz–Drwiłło 2002, Pierścionek 2003]. W dużym uproszczeniu konkurencja to zdolność do konkurowania oraz faktyczny poziom wykorzystania tej zdolności, który można utożsamiać z pozycją konkurencyjną [Horynia 2002, s. 27].

Wracając do Ustawy o gospodarce komunalnej [Ustawa z 20 grudnia 1996] obowiązkiem gmin jest taka organizacja systemu świadczeń usług komunalnych, aby zbiorowe potrzeby wspólnoty były zaspokajane w sposób bieżący, nieprzerwany

i powszechnie dostępny. Zgodnie z zasadą subsydiarności, gmina bezpośrednio lub pośrednio przez swoje jednostki organizacyjne, powinna dostarczać te usługi, których nie dostarczają podmioty niepubliczne [Sztando 2001, s. 149–164, Kotler 1994, s. 205–223]. Jeśli takie istnieją i świadczą usługi, to gmina nie musi prowadzić własnych firm. Z całym naciskiem należy podkreślić, że samorząd nie powinien prowadzić działalności konkurencyjnej wobec własnych mieszkańców, tym bardziej w obszarze usług komunalnych lub poprzez wyłączenie spółek komunalnych spod działania ustawy o zamówieniach publicznych. W ramach obowiązku organizacji systemu świadczenia usług gmina powinna wręcz kreować układy konkurencyjne, tworząc np. spółki komunalne w sytuacji braku dostawcy konkretnych usług lub prywatyzując taką spółkę, gdy pojawiają się inne podmioty, zdolne do świadczenia usług.

W przypadku jednostek samorządu terytorialnego możemy mówić o różnych typach konkurencji. Jeden z typów dotyczy stricte konkurencji terytorialnej, czyli występującej między poszczególnymi terytoriami na przykład gminami, powiatami, województwami czy regionami, drugi to konkurencja pomiędzy podmiotami świadczącymi usługi komunalne w danych branżach.

Wyznacznikiem konkurencji terytorialnej może być tzw. marketing terytorialny. Marketing terytorialny to rynkowa koncepcja zarządzania gminą (powiatem, województwem) w celu zaspokojenia obecnych i przyszłych potrzeb klientów. Sens ekonomiczny marketingu terytorialnego przejawia się we wzmocnieniu jego bazy ekonomicznej oraz w większych dochodach budżetu [Obrębalski 1998, s. 18]. Generalnie marketing w gospodarce komunalnej można podzielić na marketing zewnętrzny i wewnętrzny.

Marketing zewnętrzny odnosi się do podmiotów i osób znajdujących się poza bezpośrednio obsługiwanym terytorium. Podmioty te traktowane są jako potencjalni klienci lub partnerzy. W tym rozumieniu oferta marketingowa ma na celu zachęcenie do skorzystania z usług oferowanych przez podmiot gospodarki odpadami na przykład konkretną spółkę komunalną. Rezultatem działań marketingu zewnętrznego może być pozyskanie przyszłych inwestorów lub współdziałowców, nawiązanie współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, także firmami polskimi albo zagranicznymi. Konsekwencją tego marketingu może być również opanowanie konkretnych rynków, wchodzenie w aliance strategiczne, w tym dokonywanie konsolidacji lub zawieranie porozumień komunalnych [Grzymała 2011].

Marketing wewnętrzny w klasycznym ujęciu obejmuje działania nastawione na rynek wewnętrzny, tzn. na pracowników, co ma doprowadzić do podwyższania jakości usług, zwiększenia stopnia odpowiedzialności za funkcjonowanie podmiotu komunalnego oraz lojalności wobec firmy i jednostki samorządu terytorialnego. Innym rezultatem może być np. obniżenie kosztów funkcjonowania przedsiębiorstwa oraz innowacyjność wewnętrzną. W ujęciu ścisłym marketing wewnętrzny obejmuje także kontakty między organami władzy samorządowej a pracownikami, w tym zarządem podmiotu świadczącego usługi gospodarki odpadami. Charakter tych kontaktów powinien sprzyjać kształtowaniu właściwych, zgodnych z przyjętą strategią rozwoju jednostki samorządu terytorialnego postaw, a także utożsamieniu celów osobistych z celami jednostki samorządu terytorialnego. W ujęciu szerszym marketing wewnętrzny dotyczy także mieszkańców i organizacji zlokalizowanych na terenie jednostki samorządu terytorialnego.

W odniesieniu do mieszkańców i organizacji marketing wewnętrzny dotyczyć może utrwalania na przykład postaw ekologicznych, promocji recyklingu i ogólnej przychylności dla problematyki gospodarki odpadami [Grzymała 2011]. Wspólnym rezultatem marketingu wewnętrznego i zewnętrznego może być wspólne działanie z innymi podmiotami gospodarki komunalnej funkcjonującymi na terenie jednostki samorządu terytorialnego lub na terenie innych jednostek. W odniesieniu do gospodarki odpadami działanie to może dotyczyć wykorzystania odpadów jako paliwo dla ciepłowni lokalnych, cementowni, innych przedsiębiorstw, jako surowiec dla biogazowni, itd., w przypadku komunikacji miejskiej wspólnej obsługi kilku gmin, a w branżach sieciowych, czyli ciepłownictwie oraz wodociągach i kanalizacji – wspólnej infrastruktury, jeżeli warunki przestrzenne temu sprzyjają.

Poszczególne terytoria mogą przyciągać inwestorów poprzez swoje walory konkurencyjne, na przykład tzw. potencjał infrastrukturalny. Tymi inwestorami mogą być zarówno nowi mieszkańcy, jak i podmioty gospodarcze decydujące się na otwarcie działalności gospodarczej na najbardziej dla danego podmiotu atrakcyjnym terenie. W Polsce przepływ potencjalnych inwestorów pomiędzy sąsiadującymi terytoriami jest jednak relatywnie ograniczony. Dotyczy to szczególnie potencjalnych mieszkańców, którzy w dużym stopniu uwarunkowani są posiadanymi zasobami mieszkaniowymi. Tylko silny impuls, najczęściej natury potrzeb ekonomicznych wywołuje migrację mieszkańców pomiędzy terytoriami. Ograniczony i nadal stosunkowo drogi rynek najmu mieszkań hamuje to zjawisko w Polsce.

Następnym rodzajem konkurencji jest konkurencja podmiotów świadczących usługi komunalne w poszczególnych branżach. Nie wszystkie branże komunalne są tak samo podatne na konkurencję. Najbardziej branża gospodarki odpadami, w której obok lokalnych gminnych i prywatnych podmiotów pojawiają się zagraniczne grupy kapitałowe. Najmniej podatne na konkurencję są branże sieciowe, czyli wodociągi i kanalizacja oraz ciepłownictwo. Te ostatnie funkcjonują w zasadzie w tzw. monopolu naturalnym i forma własności odgrywa tu drugorzędną rolę.

Tablica 40. Ceny opłat za wywóz śmieci porównywanych usług komunalnych z ościennych gmin w 2011 roku (zł/szt)

Wielkość pojemników / teren wywozu	Pleszew	Kalisz	Jarocin	Krotoszyn	Ostrów Wlkp.
110/120 -teren miasta	13,00 ¹⁴	17,48	12,75 ¹⁵	12,87	15,55 ¹⁶
110/120 -teren wsi	13,99	Brak danych ¹⁷	14,52	14,85	16,11 ¹⁸
110/120 - teren pozostałych gmin w powiecie	16,31	17,49	Brak danych ¹⁹	13,95.	13,91 ²⁰
240 -teren miasta	25,99	Brak danych ²¹	21,27	27,41	26,22
240 -teren wsi	32,64	Brak danych ²²	24,56	Brak danych ²³	Brak danych ²⁴

Źródło: opracowanie własne.

Gmina Pleszew nie prowadzi działalności gospodarczej w obszarze usług komunalnych, które konkurowałyby z działalnością gospodarczą mieszkańców gminy. W omawianym badaniu usług Przedsiębiorstwa Komunalnego Sp. z o. o. w Pleszewie, dokonano analizy opłat podobnych usług, które obowiązywały w IV kwartale

¹⁴ Firma udziela 20% rabatu jeżeli jest spełniony warunek, że raz w miesiącu do wywożonego pojemnika dołączone są dwa pełne różne worki z posegregowanymi śmieciami.

¹⁵Jeśli w ciągu roku kalendarzowego oddano 12 worków ze śmieciami posegregowanymi, to na kolejny rok kalendarzowy klient otrzymuje 20% rabatu.

¹⁶Jeśli klient deklaruje, że raz w miesiącu będzie wystawiał worek z posegregowanymi śmieciami, to wówczas otrzymuje rabat około 2,00 zł.

¹⁷ Kalisz jest gmina miejską.

¹⁸Cena ustalana w zależności od miejsca, skąd odpady mają być wywiezione, wybrano wieś Szczury w gminie Ostrów Wlkp.

¹⁹ Spółka nie świadczy usług poza gminą Jarocin.

²⁰Cena ustalana w zależności od miejsca, skąd odpady mają być wywiezione, wybrano miasto Odolanów w powiecie ostrowskim.

²¹ Spółka nie posiada pojemników tej wielkości na terenie miasta.

²² Spółka nie posiada pojemników tej wielkości na terenie pozostałych gmin w powiecie.

²³ Spółka nie posiada pojemników tej wielkości na terenie wsi.

²⁴ Spółka nie posiada pojemników tej wielkości na terenie wsi.

2011 roku w ościennych gminach: Kalisz²⁵, Jarocin²⁶, Krotoszyn²⁷ i Ostrów Wielkopolski²⁸. Starano się określić stopień konkurencyjności cenowej usług Przedsiębiorstwa Komunalnego w Pleszewie w obszarach: cen za wywóz odpadów oraz za wodę i ścieki.

Taryfy opłat usług komunalnych w zakresie wywozu odpadów stałych różniły się w zależności od wielkości pojemników oraz miejsca zamieszkania klienta. Im bardziej odległa miejscowość, tym cena była wyższa. Wyniki analizy przedstawia tabela 41.

Tabela 41. Różnice cen brutto wywozu śmieci porównywanych usług komunalnych z ościennych gmin zł/szt. (+) oznacza większą cenę od ceny PK, (-) mniejszą cenę od ceny PK (według stanu na wrzesień 2011 rok).

Wielkość pojemników / teren wywozu	Pleszew	Kalisz	Jarocin	Krotoszyn	Ostrów Wlkp.
110/120 -teren miasta	13,00zł/szt.	+4,48 zł	-0,25 zł	-0,13 zł	+2,55 zł
		+34,46%	-1,92%	-1,00%	+19,6%
110/120 -teren wsi	13,99zł/szt.	Brak danych	+0,53 zł	+0,86 zł	+2,12 zł
			+3,79%	+6,15%	+15,15%
110/120 - teren pozostałych gmin w powiecie	16,31zł/szt.	+1,18 zł	Brak danych	-2,36 zł	-2,40 zł
		+7,23%		-14,47%	-14,71%
240 -teren miasta	25,99zł/szt.	Brak danych	-4,72 zł	+1,42 zł	+0,23 zł
			-18,16%	+5,46%	+0,88%
240 -teren wsi	32,64zł/szt.	Brak danych	-8,08 zł	Brak danych	Brak danych
			-24,75%		

Źródło: opracowanie własne.

Przedsiębiorstwo Komunalne Sp. z o. o. w Pleszewie oferowało tylko nieznacznie wyższe opłaty za wywóz z pojemników 110/120l na terenie miasta

²⁵ „PUK” Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych S.A. w Kaliszu (40% udziałów posiada gmina), Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Spółka z o.o. w Kaliszu, dane uzyskane podczas rozmowy telefonicznej z pracownikiem PUK w Kaliszu oraz ze strony internetowej: <http://www.wodociagi-kalisz.pl>, dostęp: 13.09.2011

²⁶ Zakład Gospodarki Odpadami Spółka z o.o. w Jarocinie, Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Spółka z o.o. w Jarocinie, dane uzyskane podczas rozmowy z pracownikiem ZGO Sp. z o.o. Jarocin oraz <http://www.pwikjarocin.pl>, dostęp: 13.09.2011

²⁷ Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Spółka z o.o. w Krotoszynie, <http://www.pgkim.krotoszyn.pl>, dostęp: 13.09.2011

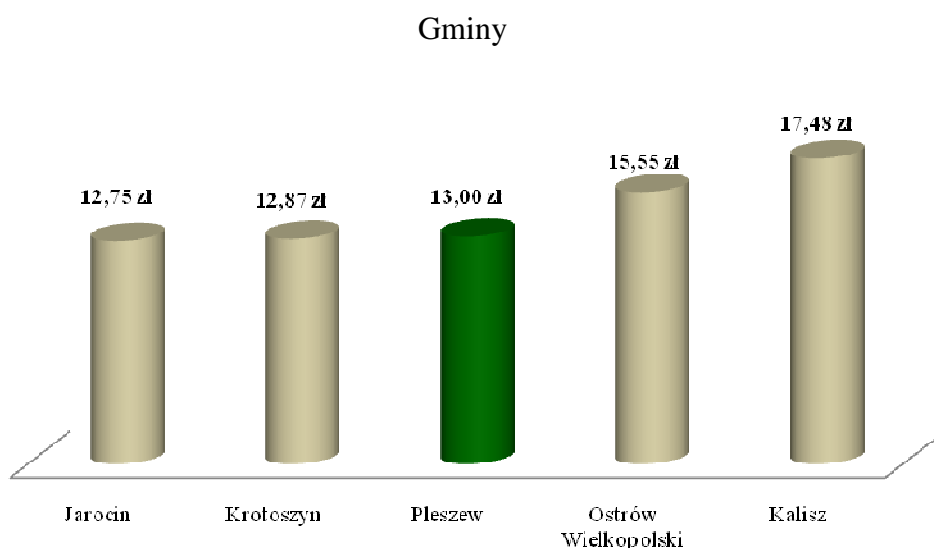
²⁸ Zakład Oczyszczania i Gospodarka Odpadami MZO S.A. Ostrów Wielkopolski, „WODKAN” Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji S.A. Ostrów Wielkopolski, dane uzyskane podczas rozmowy telefonicznej z pracownikiem MZO Ostrów Wielkopolski, <http://www.wodkan.com.pl>, dostęp: 13.09.2011

niż Zakład Gospodarki Odpadami Spółka z o. o. z Jarocina (o 1,92 pkt proc.) i Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Spółka z o. o. z Krotoszyna (o 1 pkt proc.), natomiast zdecydowanie mniejsze ceny oferowało Przedsiębiorstwo Komunalne za wywóz tych pojemników z terenów wiejskich gmin: Jarocin (o 3,79 pkt proc.) i Krotoszyn (o 6,15 pkt proc.). Z kolei za wywóz pojemników 240 litrowych z terenu miasta Przedsiębiorstwo Komunalne Spółka z o.o. z Pleszewa oferowała zdecydowanie wyższe opłaty od opłat przedsiębiorstw komunalnych z Jarocina (o 18,16 pkt proc.) i z Krotoszyna (o 5,46 pkt proc.).

Wywóz pojemników z terenów wiejskich o pojemności 110/120 najmniej kosztuje w powiecie pleszewskim (13,99 zł), za wywóz takich samych pojemników mieszkańcy powiatu ostrowskiego muszą zapłacić więcej o 2,12 zł.

Opłaty za wywóz śmieci Zakładu Usług Komunalnych Przedsiębiorstwa Komunalne Spółka z o.o. w Pleszewie są większe od cen za te usługi w gminach miejsko-wiejskich Jarocin i Krotoszyn oraz mniejsze od opłat w gminach miejskich w Kaliszu i Ostrowie. Warto podkreślić, że większe możliwości konkurencyjności cen za wywóz śmieci Przedsiębiorstwo Komunalne z Pleszewa może zaoferować w Kaliszu niż w Ostrowie.

Wykres 5. Ceny brutto za wywóz pojemników 110/120 litrów z terenów miejskich porównywanych usług komunalnych z ościennych gmin zł/szt.



Źródło: opracowanie własne.

W badaniu porównano opłaty za wywóz odpadów komunalnych stałych w trzech prywatnych firmach, które konkurują na rynku usług komunalnych z gminnymi przedsiębiorstwami. Za wywóz pojemników 110/120 z terenu miasta

najmniej płacą klienci korzystający z usług firmy „Eko – Skórtex”²⁹ (9,46 zł/szt.). W Jarocinie za wywóz śmieci z takiego samego pojemnika spółka „Eko – Eltrans”³⁰ liczy sobie 12,87 zł/szt. W Kaliszu Przedsiębiorstwo Oczyszczania Miasta EKO Sp. z o. o.³¹ miesięcznie za tę usługę pobiera opłatę w wysokości 36,59 zł, ale śmieci odbierane są dwa razy w miesiącu. Należy zauważyć, że najbardziej konkurencyjne ceny za wywóz śmieci spośród wymienionych podmiotów prywatnych oferuje przedsiębiorstwo Eko – Skórtex Gizałki Sp. z o.o. Proponowane ceny firmy Eko – Skórtex są mniejsze o 32,38 pkt proc. w przypadku odbioru ze wsi oraz 27,23 pkt proc. Tabela 42 przedstawia przeciętny koszt wywozu śmieci w wybranych miastach w 2011 roku (zł/szt), z której wynika, że najmniejszy koszt wywozu śmieci był w Toruniu 8,21zł za pojemnik 120 litrowy oraz 14,90 zł za pojemnik 240 litrowy. Natomiast w Poznaniu za pojemnik 120 litrowy należało zapłacić 17,09 zł oraz za 240 litrowy aż 30,5 6zł. Zdecydowanie najwięcej aż 20,67 zł żądano w Lublinie za pojemnik 120 litrowy oraz 27,36 zł za pojemnik 240 litrowy.

Tabela 42. Przeciętny koszt wywozu śmieci w wybranych miastach w 2011 roku (zł/szt)

Miasto	Wielkość pojemników	
	120l	240l
Toruń	8,21	14,90
Szczecin	10,45	20,46
Wrocław	12,36	19,40
Gdańsk	12,62	24,43
Łódź	12,96	23,40
Kraków	16,88	29,98
Poznań	17,09	30,56
Warszawa	17,20	27,14
Lublin	20,67	27,36

Źródło: opracowanie własne. [<http://www.nieruchomosci.egospodarka.pl/>]

²⁹Firma EKO-SKÓRTEX Gizałki Sp. z o. o. prowadzi działalność w zakresie wywozu odpadów komunalnych stałych od maja 2003 roku.

³⁰ "Eko-Eltrans" Sp. z o.o. z Jarocina jest firmą rodzinną zarejestrowana w KRS w 2010 roku, działająca od połowy lat dziewięćdziesiątych jako osoba fizyczna.

³¹ Przedsiębiorstwo Oczyszczania Miasta EKO sp.j. działa na rynku od 1992 roku jako spółka cywilna Sławomira i Jerzego Rudowicz.

Za metr sześcienny wody w powiecie pleszewskim trzeba zapłacić 2,87 zł brutto. Tabela 43 wskazuje, że jedynie w Jarocinie za metr sześcienny wody płaci się więcej o 0,72 zł, niż w gminie Pleszew, co daje różnicę o 20,05 punktów procentowych.

Tabela 43. Ceny opłat za dostawę wody, odprowadzanie ścieków i opłaty abonamentowe porównywanych usług komunalnych z ościennych gmin w 2011 roku (zł)

Rodzaj usługi	Pleszew	Kalisz	Jarocin	Krotoszyn	Ostrów Wlkp.
Dostawa wody	2,87zł/m ³	2,53zł/m ³	3,59zł/m ³	2,39zł/m ³	2,72zł/m ³
Odprowadzanie ścieków	4,97zł/m ³	6,46zł/m ³	5,69zł/m ³	4,58zł/m ³	5,78zł/m ³
Opłata abonamentowa za wodę	2,51zł/m-c	9,02zł/m-c	6,00zł/m-c	4,21zł/m-c	5,69zł/m-c
Opłata abonamentowa za ścieki	3,16zł/m-c	5,72zł/m-c	Brak danych ³²	Brak danych ³³	6,89zł/m-c

Źródło: opracowanie własne.

Należy zauważyć, że opłaty za ścieki oferowane przez Przedsiębiorstwo Komunalne Sp. z o. o. z Pleszewa są konkurencyjne w stosunku do przedsiębiorstw z ościennych powiatów. Analiza tabeli 44 wskazuje, że najwięcej za ścieki płacili mieszkańcy Kalisza (6,46 zł/m³) i Ostrowa Wielkopolskiego (5,78 zł/m³). Klienci Przedsiębiorstwo Komunalnego Sp. z o.o. z Pleszewa płacili mniej za metr sześcienny ścieków od klientów gminnych spółek z Jarocina o 0,72 zł, czyli o 12,65 pkt proc. Natomiast mniej niż w Pleszewie płać za ścieki mieszkańcy Krotoszyna o 7,84 pkt proc. Opłata abonamentowa, która jest wliczana co miesiąc do rachunku za wodę w powiecie pleszewskim jest najniższą stawką abonamentową od opłat w porównywanych gminach i wynosi 2,51 zł.

Z kolei spółki gminne z Krotoszyna i Jarocina w opłatę abonamentową za wodę wliczają opłatę abonamentową za ścieki.

³² Opłata abonamentowa za ścieki jest wliczona w opłatę abonamentową za wodę, spółka tego nie rozdziela.

³³ Opłata abonamentowa za ścieki jest wliczona w opłatę abonamentową za wodę, spółka tego nie rozdziela.

Tabela 44. Różnice cen brutto dostawy wody i odbioru ścieków porównywanych usług komunalnych z ościennych gmin zł/m³. (+) oznacza większą cenę od ceny PK, (-) mniejszą cenę od cen PK (według stanu na wrzesień 2011 rok).

Usługi komunalne	Pleszew	Kalisz	Jarocin	Krotoszyn	Ostrów Wlkp.
Dostawa wody-gospodarstwa domowe	2,87zł/m³	-0,34 zł	+0,72 zł	-0,48 zł	-0,15 zł
		-11,85%	+25,09%	-16,72%	-5,27%
Odprowadzanie ścieków-gospodarstwa domowe	4,97zł/m³	+1,49 zł +29,98%	+0,72 zł	-0,39 zł	+0,81 zł
			+14,49%	-7,85%	+16,30%
Opłata abonamentowa za wodę-gospodarstwa domowe	2,51zł/m-c	+6,51 zł	+3,49 zł	+1,70 zł	+3,18 zł
		+259,36%	+139,04%	+67,73%	+126,69%
Opłata abonamentowa za ścieki-gospodarstwa domowe	3,16zł/m-c	+2,56 zł +81,01%	-	-	+3,73 zł
					+118,04%

Źródło: opracowanie własne.

Wynik badań gospodarstw domowych przeprowadzonych w 2011 roku przez Przedsiębiorstwo Komunalnego Sp. z o. o. z Pleszewa wskazują, że 23,6% ankietowanych przy wyborze usług komunalnych PK kierowało się wysokością taryfy opłat. Wśród głównych powodów wyboru Przedsiębiorstwa Komunalnego Sp. z o. o. w Pleszewie najczęściej wskazywano na przyzwyczajenie (41,1%) oraz na dostępność usług (38,6%).

Reasumując przeprowadzona analiza cen usług komunalnych Przedsiębiorstwa Komunalnego Sp. z o. o. z Pleszewa, które obowiązywały w IV kwartale 2011 roku z podobnymi usługami oferowanymi w ościennych gminach (Kalisz, Jarocin, Krotoszyn i Ostrów Wielkopolski) wskazuje, że PK jest bardzo konkurencyjne w odbiorze pojemników na śmieci o wielkości 120 litrów z terenów wiejskich, natomiast mało konkurencyjne z odbioru pojemników 240 litrowych z terenów wiejskich.

Analiza porównawcza cen usług za wywóz śmieci Zakładu Usług Komunalnych Przedsiębiorstwa Komunalne Spółka z o. o. w Pleszewie upoważnia do stwierdzenia, że ceny te są nieznacznie wyższa od cen za te usługi w gminach miejsko-wiejskich z Jarocina i Krotoszyna oraz istotnie mniejsze od opłat w gminach miejskich w Kaliszu i Ostrowie Wielkopolskim.

Warto podkreślić, że usługi wywozu śmieci przez podmioty prywatne (trzy podmioty: Gizalek, Jarocina i Kalisza) są konkurencyjne w stosunku do przedsiębiorstw samorządowych i uwolnienie ich w przyszłości może przyczynić się do obniżenia cen za te usługi.

Ocena konkurencyjności cenowej dostawy wody wskazuje, że usługa ta jest stosunkowo droga, ponieważ tylko w gminie Jarocin mieszkańcy za wodę płacą więcej niż klienci Przedsiębiorstwa Komunalnego Spółka z o. o. w Pleszewie. Z kolei zdecydowanie najtańszą od analizowanych przedsiębiorstw komunalnych cen oferuje PK w Pleszewie opłatę abonamentową za wodę.

Natomiast ceny opłat za odprowadzenie ścieków jakie oferuje Przedsiębiorstwo Komunalne Spółka z o.o. w Pleszewie nie są tylko konkurencyjne dla odbiorców tej usługi w gminie Krotoszyn i są bardzo konkurencyjne w gminach miejskich Kalisz o 29,98 pkt. proc. oraz Ostrów Wielkopolski o 16,30 pkt. proc.

7. Usługi komunalne w budżetach gospodarstw domowych

W analizowanych wynikach badań gospodarstw domowych klientów Przedsiębiorstwa Komunalnego Sp. z o. o. w Pleszewie starano się uzyskać m.in. odpowiedzi: jak dużym wydatkiem (obciążeniem) w tych budżetach są opłaty za wywóz odpadów oraz dostarczanie wody i odbiór ścieków. Starano się również określić wielkość ewentualnej podwyżki cen za te usługi w zamian za niezbędne inwestycje poprawiające ich jakość.

W tabeli 45 podano wyniki wyborów respondentów, jak dużym obciążeniem budżetu gospodarstwa domowego są wydatki na wywóz śmieci. Respondenci spośród siedmiu możliwości wskazali przede wszystkim, że jest to przeciętny wydatek – w porównaniu z innymi wydatkami (47,8%). Z kolei dla co piątego gospodarstwa (20,4%) jest to spory wydatek – znacząco obciążający miesięczny budżet domowy oraz dla prawie 17 procent ankietowanych gospodarstw (16,7%) wydatek na opłaty wywozu śmieci jest dużym wydatkiem – dotkliwie obciążający miesięczny budżet domowy. Tylko dla nieznaczonej grupy ankietowanych (0,9%) opłaty te stanowią bardzo mały wydatek i są prawie niezauważalne. Respondenci dla których wydatek za odbiór śmieci stanowił spory i duży wydatek znacząco i dotkliwie obciążający ich budżety domowe zadeklarowali (stanowili 37,3% gospodarstw domowych), że miesięczny dochód na osobę w gospodarstwie domowym nie przekraczał 500 złotych.

Tylko 17,2% badanych gospodarstw domowych jest gotowa zaakceptować podwyżkę cen tych usług w zamian za niezbędne inwestycje np. spalarnie śmieci chroniące środowisko naturalne. Ponad pięćdziesiąt procent (55,4%) ankietowanych jest przeciwnego zdania oraz prawie jedna trzecia (27,4%) nie ma zdania w tej sprawie. Z kolei w odpowiedzi na pytanie o ile procent gospodarstwa domowe są gotowe zaakceptować podwyżkę wywozu, segregacji i utylizacji odpadów komunalnych w celu zwiększenia ochrony środowiska naturalnego, 72,1% zadeklarowała, że o 5% oraz 17,1% ankietowanych zaakceptowałyby 10% podwyżkę, 7,2% była gotowa zgodzić się na piętnasto procentową podwyżkę tych usług.

Tabela 45. Opinie klientów usług komunalnych Przedsiębiorstwa Komunalnego o stopniu obciążenia gospodarstwa domowego opłatami za wywóz śmieci.

Wydatek na śmieci komunalne	% wyboru
Przeciętny wydatek - w porównaniu z innymi, przeciętnie obciąża miesięczny budżet domowy	47,8
Spory wydatek - znacząco obciążający miesięczny budżet domowy	20,4
Duży wydatek - dotkliwie obciążający miesięczny budżet domowy	16,9
Mały wydatek - zauważalny, ale mało znaczący w miesięcznym budżecie domowym	8,8
Nie wiem, trudno powiedzieć	4,0
Bardzo duży wydatek - należy do najbardziej obciążających miesięczny budżet domowy	1,2
Bardzo mały wydatek - prawie niezauważalny w miesięcznym budżecie domowym	0,9

Źródło: opracowanie własne. Dane udostępnione przez Przedsiębiorstwo Komunalne.

Tabela 46 wskazuje, że dla ponad trzydziestu procent badanych gospodarstw domowych (31,4%) opłaty za wodę i ścieki przeciętnie obciążają miesięczny budżet domowy w porównaniu z innymi wydatkami. Z kolei ponad jedna trzecia ankietowanych (30,5%) jest zdania, że rachunki za wodę i ścieki stanowią duży wydatek i dotkliwie obciążają ich budżet domowy. Natomiast tylko dla 0,3% respondentów wydatki na wodę i ścieki stanowią mały mało znaczący wydatek (2,8%) i dla 0,3% ankietowanych wydatek ten określany jest jako bardzo mały wydatek prawie niezauważalny w miesięcznym budżecie domowym.

Tabela 46. Opinie klientów usług komunalnych Przedsiębiorstwa Komunalnego o stopniu obciążenia gospodarstwa domowego opłatami za wodę i ścieki.

Wydatek na wodę i ścieki	% wyboru
Przeciętny wydatek - w porównaniu z innymi, przeciętnie obciąża miesięczny budżet domowy	31,4
Duży wydatek - dotkliwie obciążający miesięczny budżet domowy	30,5
Spory wydatek - znacząco obciążający miesięczny budżet domowy	27,1
Bardzo duży wydatek - należy do najbardziej obciążających miesięczny budżet domowy	7,4
Mały wydatek - zauważalny, ale mało znaczący w miesięcznym budżecie domowym	2,8
Nie wiem, trudno powiedzieć	0,5
Bardzo mały wydatek - prawie niezauważalny w miesięcznym budżecie domowym	0,3

Źródło: opracowanie własne. Dane udostępnione przez Przedsiębiorstwo Komunalne.

W kolejnym pytaniu kwestionariusza ankiety stwierdzono, że jakość wody ma istotne znaczenie dla zdrowia mieszkańców w związku z tym, czy gotowi są do zaakceptowania podwyżki cen wody w zamian za niezbędne inwestycje (np. dodatkowe zabezpieczenia przed skażeniem antybakteryjnym – w lampy UV) poprawiające jej jakość? Pozytywnie odpowiedziało na ten temat 23,7% respondentów, 14,7% nie miało zdania w tej sprawie i aż 61,6% ankietowanych było przeciwnie podwyżkom. Przeciwnicy podwyżek cen za wodę legitymowali się bardzo niskim budżetem w gospodarstwie domowy, w którym dochód na członka rodziny nie przekraczał 300 złotych.

Ponad dwie trzecie ankietowanych (77,7%) w celu poprawy jakości wody gotowa jest zaakceptować podwyżkę ceny za wodę o 5% oraz 12,4% respondentów może zaakceptować podwyżkę cen za wodę o 10% i prawie sześć procent (5,9%) gospodarstw domowych zadeklarowało zgodę na 25. procentową podwyżkę cen wody.

Autorzy opracowania „Raport o stanie miast” [Wspólnota 2010, s. 8–9] w artykule „Gospodarka wodno–ściekowa” podają, na podstawie badań SAS Związku Miast Polskich przeprowadzonych w 2007 roku w 80 miastach w Polsce dostępność cenową usługi zbiorowe zaopatrywanie w wodę jako średni poziom ceny dostawy wody dla gospodarstw domowych, który wówczas wynosił 2,64 zł/m³ brutto i był społecznie akceptowalny. Raport z badań SAS wskazuje, że największy postęp w rozwoju

infrastruktury wodociągowo–kanalizacyjnej miał miejsce Polsce w latach 1990–2000 gdy wydatki majątkowe większości miast stanowiły do 40 proc. wszystkich inwestycji. Natomiast w 2007 roku wynosiły ok. 20 proc. wydatków budżetowych miast, co wskazywało na dalszy proces modernizacji infrastruktury wodno–kanalizacyjnej [Wspólnota 2010, s. 9]. Dalej autor artykułu przytacza wnioski badań z których wynika, że stan gospodarki wodociągowo–kanalizacyjnej w polskich miastach jest zadowalający. Podaje się, że wskaźnik efektywności kosztowej usługi odbioru ścieków komunalnych jest zbyt niski, aby zapewnić środki konieczne do utrzymania i modernizacji sieci. Uznano, że ceny wody a zwłaszcza ścieków mają charakter „Socjalny” przez co są niesprawiedliwe, ponieważ niska cena obowiązuje w takim samym stopniu biednych, jak i bogatych [Wspólnota 2010, s. 9].

Z badań gospodarstw domowych przeprowadzonych na zlecenie Przedsiębiorstwa Komunalnego Sp. z o. o. w Pleszewie wynika [Usługi komunalne Przedsiębiorstwa Komunalnego Sp. z o. o. w Pleszewie w opiniach i budżetach gospodarstw domowych mieszkańców – wizerunek spółki, Pleszew październik grudzień 2011, s. 40–41], że co prawda istnieje zgoda na podwyżkę opłat za dostawę wody i odbioru ścieków, ale tylko o 2,2 pkt proc. ponad planowany na 2012 roku wskaźnik inflacji (2,8%). Warto przypomnieć, że próg społecznej akceptowalności udziału wydatków na wodę w dochodzie rodziny przyjęty na poziomie 4%, jest w górnej granicy i osiągnął poziom 3,58% dochodu przypadającego na jednego członka gospodarstwa domowego. Można zgodzić się ze stwierdzeniem autorów raportu, że ścieżka inwestowania w infrastrukturę wodno-kanalizacyjną przy pomocy wzrostu cen za te usługi ma bardzo niską akceptację społeczną [Usługi komunalne Przedsiębiorstwa Komunalnego Sp. z o. o. w Pleszewie w opiniach i budżetach gospodarstw domowych mieszkańców – wizerunek spółki, Pleszew październik grudzień 2011, s. 41].

Respondenci odpowiadając na pytanie, czy są gotowi zaakceptować podwyżki za odprowadzanie ścieków w zamian za niezbędne inwestycje, w zdecydowanej większości (62,2%) nie wyrazili zgody na takie rozwiązanie, natomiast 23,6% badanych nie miało zdania w tej sprawie, a tylko 14,2% ankietowanych wyraziło zgodę na wzrost opłaty za odprowadzanie ścieków komunalnych w zamian za niezbędne inwestycje.

Tabela 47. Warunkowa akceptacja podwyżek opłat za usługi komunalne na niezbędne inwestycje w infrastrukturę gospodarki komunalnej (w %).

Rodzaj usługi komunalnej	Warunkowa akceptacja podwyżek opłat	Brak akceptacji	Nie mam zdania
Dostarczenie wody	23,7	61,6	14,7
Odbiór i segregacja śmieci	17,2	55,4	27,4
Odbiór ścieków komunalnych	14,2	62,2	23,6

Źródło: opracowanie własne. Dane udostępnione przez Przedsiębiorstwo Komunalne.

W tabeli 47 zamieszczono opinię mieszkańców dotyczącą akceptacji podwyżek opłat za usługi komunalne w celu przeznaczenia podwyżek opłat w całości na dokonanie niezbędnych inwestycji w infrastrukturę urządzeń komunalnych.

Odbiorcy usług komunalnych tylko w umiarkowanym stopniu wyrazili gotowość na podwyżki tych usług w zamian za niezbędne inwestycje w infrastrukturę komunalną, przy czym największą akceptację uzyskała woda (23,7%), z kolei największy sprzeciw uzyskała zgoda na podwyżki odbioru ścieków komunalnych (62,2%) oraz dostawy wody (61,6%).

Reasumując usługi komunalne w budżetach gospodarstw domowych respondentów w obszarze odbioru i segregacji śmieci zdaniem prawie połowa respondentów (47,8%) są przeciętnym wydatkiem w budżecie domowym. Z kolei dla ponad jednej trzeciej (31,4%) ankietowanych wydatek na dostawę wody i odbiór ścieków jest wydatkiem przeciętnym w budżecie gospodarstwa domowego oraz dla 30,5% respondentów to wydatek, który dotkliwie obciąża ich budżet. Podwyżki cen za wywóz śmieci nie akceptowali przede wszystkim respondenci, których dochód na osobę w rodzinie był mniejszy niż 500 zł.

Przedsiębiorstwo Komunalne Sp. z o. o. w Pleszewie musi szukać innych rozwiązań inwestowania w infrastrukturę komunalną niż ścieżka wzrostu cen tych usług, ponieważ ma ona bardzo niską akceptację społeczną mieszczącą się w przedziale od 14,2 do 23,7 pkt. proc. oraz istotny sprzeciw w przedziale od 55,4 do 62,2 pkt. proc.

8. Zmiany postaw mieszkańców gminy Pleszew w ocenie jakości życia w obszarze usług komunalnych w badaniach empirycznych

Komunikowanie się ze społeczeństwem poprzez reprezentatywne badanie opinii mieszkańców stało się w gminie Pleszew dobrą praktyką od wielu lat. Omówiono tu wyniki trzech badań ilościowych przeprowadzonych przy pomocy kwestionariusza ankiet w gminie Pleszew w 2007, 2010 i 2012 roku. Samorząd Gminny Pleszew systematycznie prowadzi konsultacje społeczne z mieszkańcami planów, strategii i programów rozwoju gminy. Na przełomie listopada i grudnia 2007 roku zostało przeprowadzone badanie kwestionariuszowe na temat: „Badanie opinii mieszkańców o stanie Miasta i Gminy Pleszew, warunkach życia i oczekiwaniach wobec władz samorządowych³⁴”. Z kolei drugie badanie zostało przeprowadzone w miesiącu kwietniu 2010 roku pod tytułem: „Badanie opinii mieszkańców gminy Pleszew o warunkach życia i oczekiwaniach wobec administracji samorządowej”³⁵. Natomiast w czerwcu w 2012 roku przeprowadzono badania na temat: „Strategia rozwoju i jakość życia w opinii mieszkańców gminy Pleszew”³⁶.

W wymienionych badaniach przyjęto założenie, że konsultacja z mieszkańcami gminy planów rozwoju i strategii gminy, przy pomocy profesjonalnych narzędzi badawczych jest elementem demokracji partycypacyjnej - uczestniczącej (ang. participatory democracy), która jest procesem kolektywnego podejmowania decyzji, z wykorzystaniem kombinacji elementów demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej [Górski 2005, s. 6].

Założono, że bez mechanizmów bezpośredniej partycypacji obywatelskiej nie da się zbudować społeczeństwa obywatelskiego czyli społeczeństwa aktywnie uczestniczącego w życiu publicznym lokalnej społeczności³⁷. Oczywiście powołanie się na elementy demokracji uczestniczącej (partycypacyjnej) w żaden sposób nie powinno być kojarzone z demokracją partycypacyjną wprowadzoną w latach 80-tych w niektórych regionach Brazylii po upadku wojskowych dyktatur, które

³⁴ Badanie opinii mieszkańców o stanie Miasta i Gminy Pleszew, warunkach życia i oczekiwaniach wobec władz samorządowych. Raport z badania. Pleszew 2007. Archiwum Urzędu Miasta i Gminy Pleszew.

³⁵ Badanie opinii mieszkańców gminy Pleszew o warunkach życia i oczekiwaniach wobec administracji samorządowej. Raport z badania. Pleszew 2010. Archiwum Urzędu Miasta i Gminy Pleszew.

³⁶ Strategia rozwoju i jakość życia w opinii mieszkańców gminy Pleszew. Raport z badania. Pleszew 2012. Archiwum Urzędu Miasta i Gminy Pleszew.

³⁷ Podrozdział przygotowano na podstawie danych uzyskanych od gminy Pleszew. Autor dysertacji był pomysłodawcą badań i brał aktywny udział przy formułowaniu jego celów i budowy narzędzi badawczych. Ostatecznie zatwierdził ankietę.

zaowocowało zwycięstwem lewicy i przyjęciem nowej konstytucji. Najbardziej znanym tego typu rozwiązaniem jest model partycypacyjny 3,5 mln aglomeracji miejskiej w Porto Alegre, w którym przyjęto budżet partycypacyjny. Z kolei największym obszarem na jakim wprowadzono tego typu rozwiązanie jest południowobrazylijski stan Rio Grande do Sul, a także inne wielkie jednostki miejskie jak Belo Horizonte (2,4 mln mieszkańców) czy Recife (1,5 mln) [www.psr.org.pl].

Warto pamiętać, że nie ma jednej wyłącznej czy uniwersalnej demokracji uczestniczącej [Górski 2003], która z pewnością nie jest formą konsultacji społecznych, czy przyznawania grantów organizacjom pozarządowym ale określenie celów i ostateczną redystrybucję budżetu bez możliwości zmiany przez organy wykonawcze i przedstawicielskie [Prawo a partycypacja publiczna. Decydujemy razem, projekt systemowy finansowany przez UE EFS 2012, Górski 2007].

W przytaczanych badaniach poddano również ocenie jakość usług publicznych świadczonych przez samorząd gminy Pleszew oraz przeanalizowano jakość życia mieszkańców gminy w ujęciu dynamicznym na podstawie wyników badań z lat 2007–2012. Próby badawcze do omawianych badań były dobierane metodą losowo-warstwową ze zbioru PESEL i były reprezentatywne (dla każdego badania $N=100$ oraz zakładanym marginesie błędu szacowania $e < 5\text{pkt.proc.}$) dla dorosłych mieszkańców gminy Pleszew.

W dysertacji nie przeprowadzono studium porównawczego z badań opinii mieszkańców w całym bogatym ich wachlarzem problematyki lecz przeprowadzono analizę statystyczną wybranych zagadnień związanych z grupą usług publicznych w kategorii usług komunalnych w tym szczególnie usług branż inżynierskich. Wprawdzie w analizowanych badaniach nie pytano wprost o ocenę wszystkich usług komunalnych, to jednak pytania o jakość życia mają bezpośrednie konotacje z jakością tych usług do których m.in. należą: dostarczanie ciepłej i zimnej wody, wywóz odpadów komunalnych i odprowadzanie ścieków, komunikacja miejska, usługi w zakresie sportu i rekreacji, kultury i edukacji, usługi mieszkaniowe oraz ich dostępność [Adamek, Sobolewski 2012, s. 539–549].

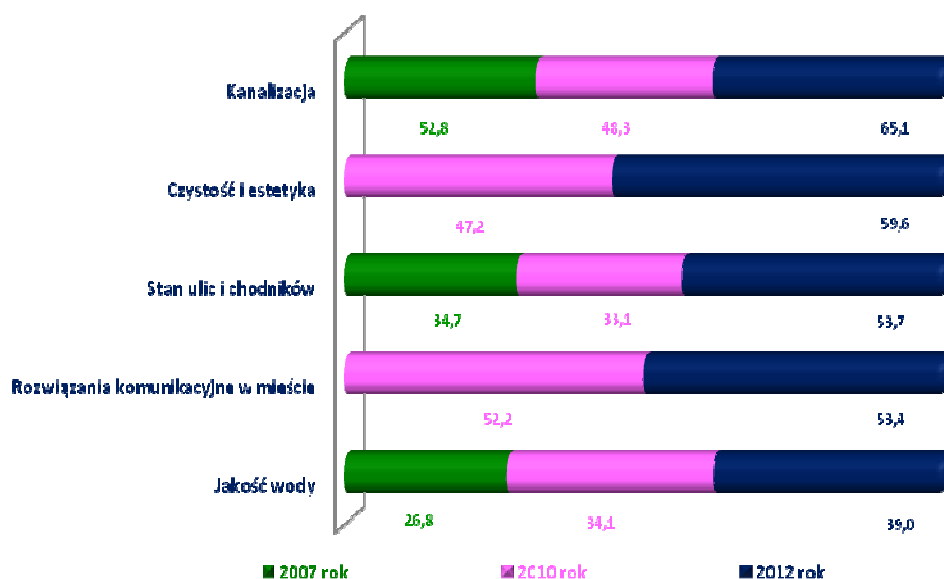
W celu zbadania względnej intensywności akceptacji 20 stwierdzeń w ankiecie dotyczących oceny warunków życia w gminie Pleszew posłużono się skalą Likerta, która ma charakter poziomego porządkującego: bardzo dobrze, dobrze, trudno powiedzieć, źle i bardzo źle. Kategoria respondentów, którzy nie potrafili określić swoich poglądów

zarezerwowano „opcję neutralną” i „trudno powiedzieć” [Babbie 2003, s. 191–192, Nawojczyk 2004, s. 42–44].

Wykres 6 i 7 zawiera zmiany ocen pozytywnych (wykres 6) i negatywnych (wykres 7) usług komunalnych świadczących przez badane przedsiębiorstwo komunalne.

Wykres 6 pokazuje tendencje wzrostu w okresie sześciu lat opinii pozytywnych na wymienione usługi komunalne, szczególnie w ocenie jakości dostarczanej wody.

Wykres 6. Zmiany w opiniach pozytywnych mieszkańców o jakości życia w kontekście wybranych usług komunalnych w gminie Pleszew w latach 2007–2012

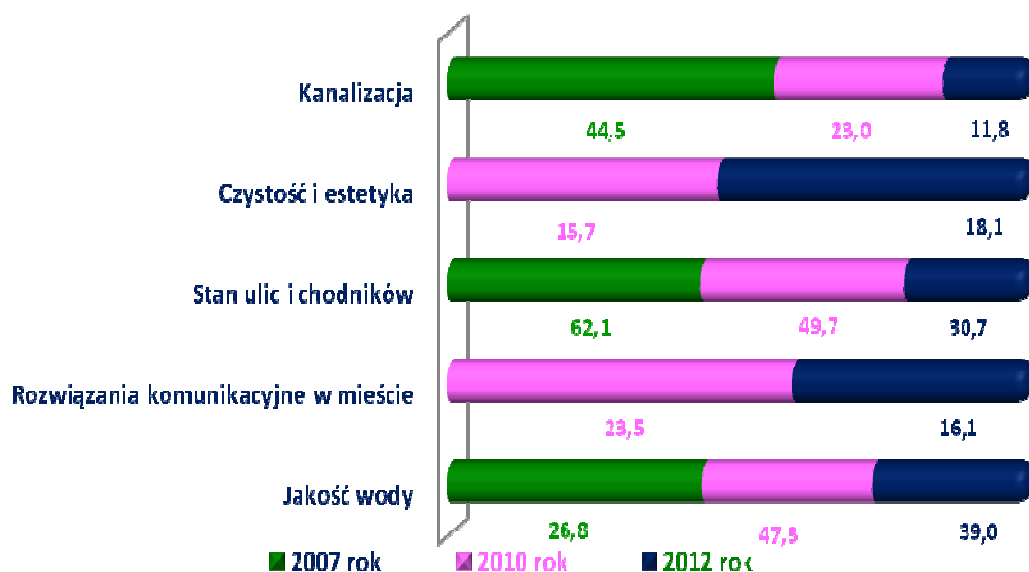


Źródło: opracowanie własne na podstawie badań przeprowadzonych w gminie Pleszew, listopad-grudzień 2007 rok, kwiecień 2010 rok i czerwiec 2012 rok. Dane udostępnione przez Urząd Miasta i Gminy Pleszew. 1. W badaniu w 2007 roku w kwestionariuszu nie znalazło się pytanie o czystość i estetykę. W badaniu w 2007 roku w kwestionariuszu nie znalazło się pytanie o rozwiązania komunikacyjne w mieście.

W ocenach negatywnych od sześciu lat zdecydowanie przewodzi niska ocena jakości wody pitnej. Należy jednak podkreślić, że również spadek opinii negatywnych w tej kategorii usługi komunalnej jest zdecydowanie największy i w porównywanych latach zmniejszył się aż o 27,4 pkt proc. Ta negatywna ocena jakości wody zapewne wpływa również na ocenę pracy Zakładu Wodociągów i Kanalizacji Przedsiębiorstwa Komunalnego Spółka z o.o. w Pleszewie, w którego zakresie działalności jest produkcja, uzdatnianie i dostawa wody. Głównym powodem tak negatywnych ocen jest zapewne skażenie wody w 2007 roku [Adamek 2013, s. 9–17].

Spośród dynamiki ocen negatywnych w 2009 r. dominowała ocena jakości wody, w 2010 r. wyraźnie zaobserwowano poprawę jakości wody i spadek o 21,7 pkt proc. ocen negatywnych. W 2010 r. najgorzej oceniano stan ulic i chodników, czyli infrastrukturę komunikacyjną. Warto jednak podkreślić, że w badaniu z 2012 roku w stosunku do badania z 2010 roku negatywna ocena stanu infrastruktury komunikacyjnej obniżyła się aż o 19 pkt proc.

Wykres 7. Zmiany w opiniach negatywnych mieszkańców o jakości życia w kontekście wybranych usług komunalnych w gminie Pleszew w latach 2007 – 2012.



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań przeprowadzonych w gminie Pleszew, listopad-grudzień 2007 rok, kwiecień 2010 rok i czerwiec 2012 rok. Dane udostępnione przez Urząd Miasta i Gminy Pleszew. 1. W badaniu w 2007 roku w kwestionariuszu nie znalazło się pytanie o czystość i estetykę. W badaniu w 2007 roku w kwestionariuszu nie znalazło się pytanie o rozwiązania komunikacyjne w mieście.

Analiza opinii zamieszczonych na wykresach 6 i 7 wskazuje na zdecydowaną przewagę opinii pozytywnych nad negatywnymi. Opinie te świadczą o wyraźnej poprawie poziomu świadczenia tych usług, chociaż zapewne jeszcze jest wiele do zrobienia.

W badaniach w latach 2010 i 2012 (tabela 48) zadano pytania respondentom bezpośrednio o ocenę usług Przedsiębiorstwa Komunalnego w Pleszewie w skali od 1 do 5. Najwyżej ocenioną komunalną usługą inżynierską była: segregacja odpadów (3.82 pkt w 2012 roku, w 2010 roku 3.56 pkt.), wywóz odpadów stałych i płynnych (3.78 pkt. w 2012 roku, w 2010 roku 3.63 pkt.), utrzymanie i konserwacja zieleni (3.55 pkt w 2012 r., w 2010 roku 3.47pkt). Z kolei najniższe oceny otrzymały: zimowe

utrzymanie dróg, ulic i chodników (2.97 punktów, w 2010 roku 2.74 pkt.) oraz produkcja, uzdatnianie i dostawa wody (3.07 punktów w 2012 roku, w 2010 roku 3,00 pkt.).

Tabela 48. Ocena usług Przedsiębiorstwa Komunalnego

Nazwa usługi Przedsiębiorstwa Komunalnego Spółka z o.o. w Pleszewie	Średnia ocena		Różnica w punktach	Wybór w proc.		Różnica w proc.
	2010	2012		2010	2012	
Segregacja odpadów	3.56	3.82	+0.26	71,2	76,4	+5,2
Wywóz odpadów stałych i płynnych	3.63	3.78	+0.15	72,6	75,6	+3,0
Utrzymanie i konserwacja zieleni	3.47	3.55	+0.08	69,4	71,0	+0,6
Odprowadzanie i oczyszczanie ścieków	3.29	3.46	+0.17	65,8	69,2	+3,4
Budowa i remonty sieci wodno – kanalizacyjnej	2,99	3.36	+0.37	59,8	67,2	+7,4
Oczyszczanie ulic, placów i chodników	3,14	3.34	+0.20	62,8	66,8	+4,0
Budowa i remonty ulic, placów i chodników	2.92	3.24	+0.32	58,4	64,8	+6,4
Produkcja, uzdatnianie i dostawa wody	3.00	3.07	+0.07	60,0	61,4	+1,4
Zimowe utrzymanie dróg, ulic i chodników	2.74	2.97	+0.23	54,8	59,4	+4,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań przeprowadzonych w gminie Pleszew, kwiecień 2010 rok oraz czerwiec 2012rok. Nie sumuje się do 100%, można było dokonać trzech wyborów. Dane udostępnione przez Urząd Miasta i Gminy Pleszew. Analiza nie obejmuje wyników badań opinii mieszkańców gminy Pleszew z 2007 roku, ponieważ w pytaniach użyto nie adekwatnych do dalszych badań sformułowań, chociaż problematyka była podobna.

Należy podkreślić, że w badaniu w 2012 roku we wszystkich obszarach usług Przedsiębiorstwa Komunalnego Spółka z o. o. w Pleszewie mieszkańcy gminy ocenili je lepiej niż w badaniu z 2010 roku, przy czym największy wzrost pozytywnych opinii należy odnotować przy ocenie budowy i remontach sieci wodno–kanalizacyjnej (przyrost o +0.37 punktów, +7,4 pkt proc. w strukturze wyboru) oraz budowy i remontach ulic, placów i chodników, odpowiednio przyrost o+0.32 punktów i +6,4 pkt proc.

W badaniach opinii mieszkańców w latach 2007–2012 postawiono również pytania dotyczące kierunków inwestycji. Wyniki tych badań wskazują, że najpilniejsze inwestycje zdaniem mieszkańców powinny być przeprowadzone w infrastrukturze

drogowej. Pytania stawiano w trzech blokach tematycznych- Na końcu każdego bloku pytań respondenci mieli możliwość wpisania własnych zadań inwestycyjnych (inne, jakie?). W nagłówku tabel umieszczono następującą sentencję: „Budżet miasta Pleszew ma określone możliwości. Sztuka rządzenia to umiejętność podejmowania trafnych decyzji. Na co Pana/Pani zdaniem należy przeznaczyć środki inwestycyjne? Następnie wymieniono cele inwestycyjne i poproszono respondentów o dokonanie wyborów jednej z pięciu możliwości (zdecydowanie zgadzam się, zgadzam się, trudno powiedzieć, nie zgadzam się i zdecydowanie nie zgadzam się) w celu pokazania stopnia intensywności wyborów dla każdego zadania inwestycyjnego.

W tabeli 49 zaprezentowano ranking inwestycji w infrastrukturze komunikacyjnej, na które Pleszew powinien wydać w pierwszej kolejności swoje środki.

Tabela 49. Ranking inwestycji w infrastrukturze komunikacyjnej, na które należy przeznaczać środki finansowe w gminie Pleszew w 2010 roku i w 2012 roku (dane w %)

Ranking Inwestycji	Akceptacja	
	2010	2012
Remont dróg i chodników	89,6	92,1
Budowa nowych chodników	92,0	89,5
Budowa nowych ścieżek rowerowych	83,9	87,4
Budowa nowych dróg	89,4	85,0
Budowa i modernizacja parkingów, oświetlenia, zatok i wiat na przystankach	81,6	80,0
Budowa obwodnicy wyprowadzającej ruch z centrum miasta	83,5	79,2
Usprawnienie obecnego układu komunikacyjnego ograniczającego ruch w centrum miasta	73,8	74,1
Budowa parkingów na Starym Targowisku	68,8	68,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań przeprowadzonych w gminie Pleszew, kwiecień 2010 rok oraz czerwiec 2012 rok. Analiza nie obejmuje wyników badania opinii mieszkańców gminy Pleszew z 2007 roku, ponieważ w pytaniach użyto nie adekwatnych do dalszych badań sformułowań, chociaż problematyka była podobna.

Dane z tabeli nr 49 pokazują, że w okresie dwóch lat w opinii mieszkańców tylko nieznacznie zmieniły się preferencje dotyczące inwestycji w infrastrukturze komunikacyjnej.

W roku 2012 92,1% ankietowanych zgadzało się na remont dróg i chodników. W 2010 roku najbardziej potrzebną inwestycją zdaniem respondentów była budowa nowych chodników (92,0%), natomiast dwa lata później tym priorytetem stał się remont dróg i chodników. Porównując okres sprzed dwóch lat można zaobserwować wzrost akceptacji o 3,5 punktu procentowego dla budowy nowych ścieżek rowerowych. Z kolei mniejsze poparcie niż w 2010 roku uzyskały: budowa nowych dróg (o 4,4 punktu procentowego) oraz budowa obwodnicy wyprowadzająca ruch z centrum miasta (o 4,3 punktu procentowego).

Natomiast w rankingu inwestycji dotyczących infrastruktury komunalnej ogółem (tabela 50) skala zmian była znacznie większa. W porównaniu z 2010 rokiem zaobserwować można w 2012 roku wzrost akceptacji dla rozwoju strefy aktywności zawodowej (wzrost o 8,7 pkt proc.) oraz spadek przy akceptacji budowy zbiornika retencyjnego Łaszew – Nowa Wieś (spadek o 6,6 pkt proc.). Opinie mieszkańców dotyczące rozbudowy i modernizacji sieci wodociągowej prawie nie zmieniły się w badanym okresie.

Tabela 50. Ranking inwestycji w infrastrukturę komunalną, na które należy przeznaczać środki finansowe w gminie Pleszew w 2010 i w 2012 roku

Ranking inwestycji	Akceptacja w %	
	2010	2012
Budowa placów zabaw, terenów zielonych i ciągów spacerowych	81,0	83,6
Rozbudowa Plantów oraz Parku Miejskiego	80,6	82,6
Rozbudowa i modernizacja sieci wodociągowej	81,6	81,5
Rozbudowa sieci kanalizacyjnej	75,6	79,2
Rozbudowa systemu segregacji odpadów	80,9	77,6
Budowa mieszkań komunalnych-socjalnych	72,5	76,4
Dalsza gazyfikacja Miasta i Gminy Pleszew	71,3	74,5
Przygotowanie terenów pod nowe osiedla mieszkaniowe (zabudowa jednorodzinna i wielorodzinna)	70,2	74,2
Remont budynków komunalnych	69,2	73,2
Rozwój strefy aktywności zawodowej (tworzenie gminnego zasobu gruntów dla inwestorów)	62,3	71,0
Budowa zbiornika retencyjnego Łaszew - Nowa Wieś	65,3	58,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań przeprowadzonych w gminie Pleszew, kwiecień 2010 rok oraz czerwiec 2012 rok.

W rankingu inwestycji dotyczących oświaty, kultury, sportu i rekreacji (tabela 51) najwyższy (74,4%) poziom akceptacji uzyskała budowa hali sportowej przy ZSP nr 3 w Pleszewie.

Tabela 51. Ranking inwestycji w oświacie, kulturze, sporcie i rekreacji, na które należy przeznaczać środki finansowe w gminie Pleszew w 2010 i w 2012 roku

Ranking inwestycji	Akceptacja w %	
	2012	2010
Hala sportowa przy ZSP nr 3 w Pleszewie	74,4	-
Modernizacja budynku Domu Kultury	72,2	70,7
Modernizacja i rozbudowa bazy oświatowej - przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów	70,0	75,9
Zwiększenie nakładów na inwestycje sprzyjające rozwojowi turystyki	69,0	68,3
Budowa boisk sportowych	68,8	78,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań przeprowadzonych w gminie Pleszew, kwiecień 2010 rok oraz czerwiec 2012 rok.

Wyraźnie spadła (o 9,8 pkt proc.) akceptacja budowy boisk sportowych oraz modernizacji oraz rozbudowy bazy oświatowej, głównie przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów (o 5,9 punkty procentowe).

W podziale na trzy obszary inwestycyjne, infrastruktura komunikacyjna uzyskała średnią akceptację na poziomie 82,0%, infrastruktura komunalna 75,7% oraz oświata, kultura, sport i rekreacja 72,2%. Najwięcej (11,5%) respondentów wyraziło swoją negatywną opinię o budowie boisk sportowych, natomiast najmniejszą ilość negatywnych opinii otrzymały inwestycje dotyczące remontu dróg i chodników (0,6%).

Wykorzystując dane ze skali Likerta obliczono średnią dla wyborów w 2012 roku „zdecydowanie tak” dla inwestycji w sferze infrastruktury drogowej średnia wyniosła 37,7%, natomiast w badaniu z 2010 roku przyjęła wartość 43,5%, w infrastrukturze komunalnej 23,1% w oświacie, kulturze, w sporcie i rekreacji 28,9% oraz w infrastrukturze komunalnej 25,6% przy 23,1% w 2010 roku oraz w oświacie, kulturę sport i rekreację 23,7% przy 28,9% w 2010 roku.

Jak już wspomniano respondenci w większym stopniu (różnica 2,6 pkt. proc.) za najważniejszą inwestycję uznali remont dróg i chodników, niż budowę nowych

chodników. Kobiety nieznacznie częściej od mężczyzn (różnica 1,3 pkt. proc.) wskazały, że najważniejszą potrzebą inwestycyjną dla gminy Pleszew jest remont dróg i chodników.

W kategorii społeczno– zawodowej opinię tę podzielali najczęściej: uczniowie (100%), pracownicy administracyjno–biurowi (96,7%) i rolnicy (95,6%). Z kolei mniejsze poparcie dla tej inwestycji udzielili: emeryci (89,1%) i robotnicy (89,3%).

Respondenci w przedziale wieku 18–24 lata częściej od innych wskazywali remont dróg i chodników za najważniejszą potrzebę inwestycyjną w obszarze infrastruktury drogowej w gminie Pleszew.

Na podstawie uzyskanych danych z badań empirycznych wyraźnie wyłaniają się priorytety inwestycyjne mieszkańców gminy Pleszew na 2012 rok i kolejne lata. Uwzględniając tematyczny podział zadań inwestycyjnych na pierwszy miejscu znajdują się inwestycje w infrastrukturę drogową, następnie komunalną oraz na trzecim miejscu inwestycje w oświatę, kulturę sport i rekreację.

Warto podkreślić, iż w okresie dwóch lat, od ostatniego badania zmieniła się kolejność potrzeb inwestycyjnych. Infrastruktura komunalna z trzeciej przesunęła się na drugą pozycję, zyskując więcej zwolenników o 4,7 pkt proc. (średnia w 2010 roku 71,0%, w 2012 roku 75,7 %). Można przyjąć, że zmiany te spowodowane są tym, że mieszkańcom gminy Pleszew żyje się nieznacznie gorzej, co zapewne spowodowane jest wzrostem kosztów utrzymania i zwiększającym się bezrobociem.

W kwestionariuszu ankiety zwrócono się do mieszkańców o ocenę zrealizowanych w gminie Pleszew w ostatnich latach inwestycji i remontów. Należy zauważyć, że respondenci wysoko ocenili ich przydatność. Największe uznanie mieszkańców znalazły: budowa chodników, parkingów i dróg gminnych (77,2%), budowa boisk sportowych w tym Orlika (76,5%) oraz oświetlenie ulic i chodników (75,6%). Najwięcej wątpliwości wzbudziły przedsięwzięcia: remont i modernizacja świetlic wiejskich (51,8%) modernizacja budynku Muzeum (43,7%), budowa kortów tenisowych (42,0%).

Podsumowując tkwiące w świadomości społecznej (po pojawieniu się w wodociągu miejskim w marcu 2007 roku bakterii coli) problemy jakości wody nadal wydają się być nadal silne. Odczucie złej jakości wody w badaniu z 2012 roku wyraziło 39% ankietowanych. W opinii mieszkańców inwestycje dotyczące infrastruktury komunikacyjnej nadal są priorytetowe, dlatego kolejne budżety gminy na podstawie wieloletnich planów inwestycyjnych powinny je uwzględniać, natomiast władze

wykonawcze samorządu systematycznie monitorować kierunki i natężenie realizacji tych inwestycji. Jak wykazuje analiza badań w latach 2010–2012 zmieniła się kolejność potrzeb inwestycyjnych. Bardziej priorytetowo mieszkańcy gminy Pleszew traktują inwestycje dotyczące technicznej (inżynieryjnej) infrastruktury komunalnej. Można przyjąć, że zmiany te spowodowane są pogarszającym się poziomem życia mieszkańców gminy Pleszew.

Analiza wyników badań nad elementami jakości życia w gminie Pleszew pokazuje zdecydowaną przewagę opinii pozytywnych nad negatywnymi, co zapewne przekłada się na permanentną poprawę jakości życia mieszkańców, na co bez wątpienia mają wpływ usługi komunalne z grupy usług komunalnych branż inżynieryjnych.

Z licznych rozmów prowadzonych przez autora w trakcie realizacji badań (z racji swoich zainteresowań badawczych i również jako burmistrza Pleszewa) wynikało, że mieszkańcy gminy, chętnie odpowiadali na pytania ankietarów, udzielali logicznych i przemyślanych odpowiedzi. Bardzo rzadko odmawiali udziału w badaniu. Dlatego ten sposób komunikowania się samorządu z mieszkańcami, jako element współrządzenia obywateli i monitorowania usług komunalnych, należy zliczyć do dobrych praktyk samorządu.

ZAKOŃCZENIE

Na podstawie wyników dysertacji można stwierdzić, że sektor usług komunalnych od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku ulegał dynamicznym przemianom. Impulsem do zmian była oczywiście restytucja samorządu gminnego, która doprowadziła do nowego podziału zadań, kompetencji i mienia publicznego pomiędzy organami władzy publicznej. Uruchomiony został proces kształtowania ram prawnych i instytucjonalnych dla realizacji zadań publicznych przez samorząd terytorialny, szczególnie w zakresie gospodarki komunalnej. Przede wszystkim stworzony został mechanizm konkurencji na runku usług komunalnych szczególnie gospodarki odpadami, elektro–ciepłowniczym i w ograniczonym zakresie komunikacji miejskiej. Mechanizm ten w tych inżynierskich sektorach „wyręczył” w części mechanizm bezpośredniej kontroli jednostki samorządu terytorialnego nad wielkością i jakością świadczonych usług. Kontrola jednostki samorządu terytorialnego realizowana jest za pomocą monitoringu usług komunalnych.

Na podstawie analiz dostępnej literatury przedmiotu autor dysertacji wykazał, że wybór sposobów realizacji zadań publicznych ma istotny wpływ na efektywność świadczonych usług komunalnych. Działania te udowadniają główną tezę dysertacji o osiągnięciu wyższej efektywności ekonomicznej i społecznej w wyniku wykorzystania mechanizmów konkurencyjnych i monitoringu jednostki samorządu terytorialnego.

Istnieje jednak zasadnicza różnica między efektywnością rozumianą przez przedsiębiorstwo świadczące usługi komunalne a mieszkańcami. Przedsiębiorstwo z reguły dąży do jak najwyższego wyniku finansowego. Najprostszą metodą jest podnoszenie taryfy opłat, co z kolei kłóci się z oczekiwaniami mieszkańców, którzy najlepiej bez ponoszenia dodatkowych kosztów chcieliby osiągnąć wyższą jakość świadczonych usług. W celu pogodzenia tych sprzecznych interesów powinna mieć miejsce aktywna i racjonalna polityka lokalnych władz, którzy wykorzystując odpowiednie narzędzia, w tym mechanizm konkurencji i dialogu społecznego mogą godzić interes przedsiębiorstwa świadczącego usługi komunalne z oczekiwaniami mieszkańców.

Na dynamikę przekształceń w sektorze komunalnym wpływają uwarunkowania prawne, ekonomiczne, społeczne i polityczne. Obowiązujące przepisy prawne, przewidują dwa sposoby realizacji zadań własnych gminy o znamionach użyteczności publicznej. Pierwszy bezpośredni, poprzez wykorzystanie czy też zaangażowanie

własnych struktur gminy (np. zakłady budżetowe), powołanie spółki prawa handlowego, której właścicielem jest wyłącznie jednostka samorządu terytorialnego, bądź też wspólne przedsięwzięcie samorządu i podmiotu prywatnego. W tym wypadku do głównych zadań lokalnych władz należy wypracowanie odpowiedniego instrumentarium oddziaływania na realizujące usługi komunalne podmioty.

Natomiast drugi pośredni sposób realizacji zadań własnych gminy, sprowadza się do zawierania umów z kontrahentami usytuowanymi na zewnątrz danej jednostki samorządowej (gminy), która tym samym godzi się na partycypowanie tych podmiotów w realizacji zadań publicznych.

Ta specyficzna rola jednostek samorządu terytorialnego sprawia, że do głównych zadań lokalnych władz, a zwłaszcza ich organów wykonawczych należy wypracowanie odpowiedniego instrumentarium oddziaływania na spółki komunalne. W toku analizy zwrócono uwagę na szczególne usytuowanie gmin i ich statutowych zadań w kontekście świadczonych usług komunalnych na rzecz społeczności lokalnej w aspekcie oczekiwań społecznych i efektywności ekonomicznej tych przedsiębiorstw.

Jak wynika z przeprowadzonych badań wzrost wydatków na usługi komunalne ma wpływ na poziom życia mieszkańców. Przy stałych dochodach wynikających między innymi ze spowolnienia gospodarczego wzrost jakichkolwiek wydatków będzie zmniejszał jakość życia. Akceptowalny poziom to około 5–7% w wydatkach gospodarstwa domowego. W tej sytuacji mieszkańcy gmin, w tym Pleszewa bardziej akceptują wzrost wydatków na usługi, które obniżają ich indywidualne do tej pory wydatki, na przykład wydatki transportowe.

Zweryfikowano pozytywnie hipotezę, że cele nadzoru właścicielskiego jednostek samorządu terytorialnego, na przykładzie Przedsiębiorstwa Komunalnego Sp. z o.o. w Pleszewie dążącego do zwiększenia efektywności ekonomicznej przedsiębiorstwa nie wykluczają zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców. Stwierdzono również, że poziom wiedzy i empatii rady nadzorczej spółki komunalnej może pozwolić na odpowiedni sposób nadzoru łączący interes spółki z interesami mieszkańców.

Zauważono wprawdzie dualizm władz samorządowych występujących w roli przedsiębiorcy i reprezentanta interesów społeczności lokalnej ale tylko w supozycji formalnej, ponieważ działalność gospodarcza spółek komunalnych nie wyklucza dbanie samorządu o interesy społeczności lokalnych. Optymalnym modelem byłby model

łączący zalety rynku i uwzględniający poprzez nadzór właścicielski interesy mieszkańców. Model ten należy wprowadzać przy wykazaniu zalet mieszkańcom mechanizmu rynkowego w wybranych sektorach inżynieryjnych pod kontrolą władz gminy.

W dysertacji osiągnięto cele poznawcze, które pozwoliły stwierdzić, jaki jest stan transformacji strukturalnej i własnościowej w sektorze gospodarki komunalnej oraz jak w praktyce kształtują się kryteria społeczno-ekonomiczne, jakości i efektywności usług komunalnych. Osiągnięto również cele instrumentalne, w których pokazano wypracowane w Gminie Pleszew standardy kontroli jakości usług komunalnych przez systematyczny monitoring. W ten sposób pozytywnie zweryfikowano trzecią hipotezę, że stały monitoring stopnia zadowolenia mieszkańców z usług komunalnych jest najważniejszą gwarancją podnoszenia jakości tych usług. Monitoring taki z jednej strony jest instrumentem nadzoru właścicielskiego, co przekłada się na jakość i cenę świadczonych usług, a z drugiej strony pozytywnie wpływa na odbiór przez mieszkańców jakości zarządzania gminą. W zasadzie monitoring gospodarki komunalnej powinien mieć charakter ciągłej obserwacji i nadzoru.

Sposób, w jaki są zorganizowane usługi komunalne w gminie zależy od wielu czynników lokalnych w tym wewnętrznych, jak również zewnętrznych, którymi są uwarunkowania społeczno-polityczne państwa. Natomiast ich wielość, zakres jak i siła oddziaływania na samorządy i społeczność lokalną zakreślają samorządom obszary działalności w zakresie prowadzenia działalności komunalnej oraz zmuszają do taktycznego jak i organizacyjnego działania w zakresie jej prowadzenia oraz kontrolowania i monitorowania zdolności realizacyjnej tych zadań przez tworzone w tym celu jednostki gospodarki komunalnej.

Przeгляд sposobów realizacji zadań z obszaru gospodarki komunalnej w gminach wskazuje istnienie różnych teoretycznych, jak i praktycznych koncepcji i sposobów prowadzenia tej gospodarki przez samorządy lokalne i tworzone, bądź angażowane do tych działań podmioty. Przeгляд literatury w zakresie organizacji i prowadzenia gospodarki komunalnej, pokazał różne koncepcje administrowania i zarządzania usługami inżynieryjnymi gospodarki komunalnej przez samorządy.

W dysertacji udowodniono (szczególnie w rozdziale III i IV) na przykładzie funkcjonowania Przedsiębiorstwa Komunalnego Sp. z o. o. w Pleszewie, że lokalne władze wypracowały efektywne metody oddziaływania na spółkę komunalną, które dialektycznie godzą interesy i oczekiwania społeczne z zasadami efektywnego

wykorzystania majątku z punktu widzenia praw ekonomicznych i tym samym pozytywnie zweryfikowano hipotezę czwartą.

W praktyce, jak już wykazano w omawianiu tezy i weryfikacji wcześniejszych hipotez, Gmina Pleszew stara się wprowadzać zasadę regulowanej konkurencyjności. Podstawowym celem wdrażania tej zasady jest poprawa jakości usług i relatywne hamowanie wzrostu cen usług komunalnych. Usługi te bowiem wpływają na szeroko rozumianą jakość życia mieszkańców Pleszewa. Z tego powodu akceptują najbardziej dla nich użyteczne inwestycje, które w sposób wyraźny (bardziej niż wynika to z ponoszonych kosztów) wpływają na poprawę jakości ich życia.

Przedstawione w dysertacji badania empiryczne gospodarstw domowych zweryfikowały pozytywnie hipotezę, że prawa ekonomiczne nie są wartością autoteliczną, nie funkcjonują w pustej przestrzeni przeważnie mają określone skutki społeczne, zwłaszcza w odniesieniu do usług sektorów inżynieryjnych gospodarki komunalnej. Szczególnie odnosi się to do podwyżek taryf opłat za usługi komunalne, co może mieć konsekwencje w kolejnych wyborach do władz lokalnych.

Na podstawie przeprowadzonych badań i analiz można rekomendować model zarządzania gospodarką komunalną jako model dialogu społecznego i wysokiej aktywności w zakresie lokalnej polityki gospodarczej władz jednostki samorządu terytorialnego. Czysty, niczym nie skrępowany, mechanizm wolnorynkowy jest nieodpowiedni do modelu zarządzania gospodarką komunalną w gminie. Musi w tym modelu istnieć czynnik kontrolny i stymulujący określony kierunek postępowania.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

1. Adamek M., 2013, *Paradygmaty badań nad bezpieczeństwem*, red. Kopaczewski M., Wydawnictwo Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa, Poznań
2. Adamek M., 2012, *Zarządzanie usługami komunalnymi w gminie*, w: *Zarządzanie finansami, Upowszechnianie i transfer wyników badań*, red. Zarzecki D. Zeszyty Naukowe nr. 50, współautor Sobolewski H. Wydawnictwo Uniwersytet Szczeciński, Szczecin,
3. Adamkiewicz-Drwiłło, H., 2002, *Uwarunkowania konkurencyjności przedsiębiorstw*. PWN, Warszawa.
4. Agopszowicz, A., 1994, *Zarys prawa samorządu Terytorialnego*, Wyd. II, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
5. Babbie, E., 2003, *Badania sondażowe* [w:] Kłoskowska-Dudzińska A. [red.]: *Badania społeczne w praktyce*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
6. Babbie, E., 2003, *Badania społeczne w praktyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
7. Bachor, W., 2009, *Efektywność majątku trwałego w spółkach komunalnych*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
8. Bachor, W., 2008, Praca doktorska pt.: „*Efektywność gospodarowania majątkiem trwałym w spółkach komunalnych*”, promotor Zalewski, A., Katedra Ekonomiki i Finansów Samorządu Terytorialnego SGH, Warszawa.
9. Bałdyga, M., 2008, *Gospodarka komunalna - aspekty prawne*, Wydawnictwo profesjonalne ALPHA pro Ostrołęka
10. Bałdyga, M., 2004, *Gospodarka komunalna*, Wydawnictwo Alpha pro sp. z o.o., Ostrołęka
11. Banasiński, C., Kulesza, M., Szafrąński, D., 1999, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz i przepisy towarzyszące*, Wydawnictwo „ABC”, Warszawa.
12. Bednarski, L., 1997, *Analiza finansowa w przedsiębiorstwie*, PWE, Warszawa.
13. Berbeka J., Berbeka K., 2000, *Wpływ wdrożenia wymagań wybranych dyrektyw UE na wydatki gospodarstw domowych*. Raport wykonany w ramach projektu REC Phare 4.2 dla Ministerstwa Środowiska, Warszawa.

14. Blair, J.P., 1991, *Urban and Regional Economics*, IRVIN, Homewood III, Boston.
15. Błędowski, S., 2010, *Wiedza o społeczeństwie*, wydawnictwo Centrum Kształcenia Ustawicznego. Toruń.
16. Bober J., Mazur S., Turowski B., Zawicki M., 2004, *Poradnik dla samorządów terytorialnych*, Kraków.
17. Borowiec, L., 2007, *Controlling w realizacji usług publicznych gminy*, Warszawa.
18. Bugdol, M., 2001, *Zarządzanie jakością w administracji publicznej*, Uniwersytet Opolski, Opole.
19. Bugdol, M., 2008, *Zarządzanie jakością w urzędach administracji Publicznej*, Warszawa.
20. Buk H., 2005, *Sprawozdawczość i analiza finansowa przedsiębiorstwa*, AE, Katowice.
21. Byjoch, K., Redeł, S., 2000, *Prawo gospodarki komunalnej*, Wydawnictwo prawnicze PWN, Warszawa.
22. Cameron R., Neale L., 2004, *Historia gospodarcza świata*.
23. Colander D., Landreth h., 1954, *Historia myśli ekonomicznej*, PWN, Warszawa.
24. Czapliński J., Panek T., 2012 *Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków*, Warszawa.
25. Denczew S., 2004, *Podstawy gospodarki komunalnej. Współczesne zagadnienia sektorów inżynierskich*.
26. Dębowska-Romanowska, T., 1995, *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólnego prawa finansowego*, Warszawa.
27. Dolnicki, B., 2009, *Samorząd terytorialny*. Wolters Kluwer- Polska-Oficyna. Warszawa.
28. Domański, R., 2007, *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
29. Dudzik, S., 1998, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, „Zakamycze”, Kraków.
30. Durlik I., 1998, *Restrukturyzacja procesów gospodarczych: Reengineering, teoria i praktyka*. Warszawa.

31. Dziarski, G., Kłosowski W., 2003, *Usługi publiczne w tym komunalne*. Warszawa.
32. Dziembowski, Z., 1983, *Ekonomika przedsiębiorstwa komunalnego*, Wydanie drugie rozszerzone i uzupełnione, PWE, Warszawa.
33. Dziembowski, Z., 1993, *Komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej: formy organizacyjno-prawne i system ekonomiczno - finansowy. w: W poszukiwaniu modelu przedsiębiorstwa komunalnego*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa.
34. Dziembowski, Z., 1991, *Komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Organizacja i zasady finansowania*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa.
35. *Formy organizacyjno-prawne przedsiębiorstw komunalnych i ich wpływ na efektywność*, 2010, pod. red. Z. Grzymały, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
36. Georgopoulos, B.S., Tannebaum, A.S., 1957, *The Study of Organizational Effectiveness*, "American Sociological Review", t. 22.
37. Ginsbert-Gebert, A., Rudzka-Lorentz, Cz., Woźniak, M., Zielińska-Kołyś, A., 1984, *Infrastruktura komunalna a funkcjonowanie systemu osadniczego kraju*, Ossolineum, Warszawa.
38. Ginsbert-Gebert, A., 1992, *Samorząd terytorialny i jego gospodarka*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.
39. Gołaszewski P., Urbanek P., Walińska E., 2001, *Analiza sprawozdań finansowych*, FRR Łódź.
40. Gołębiowski, G., Tłaczała, A., 2005, *Analiza ekonomiczno-finansowa w ujęciu praktycznym*, Difin, Warszawa, 2005.
41. Gordon M., 2005, *Słownik Socjologii i Nauk Społecznych*, PWN, Warszawa
42. Górski R., 2003, *Demokracja Uczestnicząca w samorządzie lokalnym*, Poznań-Kraków.
43. Górski R., 2005, *Przewodnik po demokracji uczestniczącej /partycypacyjnej/. Biblioteka Anarchistyczna*, Poznań-Kraków 2005.
44. Grajewski P., 2007, *Organizacja procesowa*. Warszawa.
45. Griffin, R.W., 1996, *Podstawy zarządzania organizacjami*, wyd. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

46. Gruszczycki, T., 2002, *Współczesne teorie przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
47. Grzymała, Z., 2010, *Efektywność form organizacyjno-prawnych usług komunalnych*, w: *Formy organizacyjno-prawne przedsiębiorstw komunalnych i ich wpływ na efektywność*, red. Grzymała, Z., Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa.
48. Grzymała, Z., Jastrzębska, E., Jeżowski, P., 2008, *Ekonomiczno-prawne przesłanki likwidacji zakładów budżetowych w gospodarce komunalnej*, Badanie wykonano w ramach środków na badania własne – Rezerwa Rektora 2008, Kierownik badania: prof. dr hab. Piotr Jeżowski, Warszawa, SGH.
49. Grzymała, Z., Jeżowski, P., 2009, *Przesłanki likwidacji komunalnych zakładów budżetowych*, *Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów*, Zeszyt Naukowy 92, SGH, Warszawa.
50. Grzymała, Z., 2011, *Podstawy ekonomiki i zarządzania w gospodarce komunalnej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
51. Grzymała, Z., *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce. Aspekty organizacyjno-prawne i ekonomiczne*, Oficyna Wydawnicza, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie. Warszawa
52. Grzymała, Z., Sadowy, M., 2005, *Problemy zarządzania gospodarką komunalną*, w: *Nowe Zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. Zalewski, A., wyd. SGH, Warszawa.
53. GUS, 2011 „Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej wpisanych do rejestru REGON w I półroczu 2011 r”. Informacje i opracowania statystyczne. Warszawa
54. Hamrol, A., Mantura, W., 2002, *Zarządzanie jakością – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
55. Hanusik K., Łangowska-Szcześniak U., 2009, *Poziom i zróżnicowanie dochodów gospodarstw domowych w Polsce w latach 1993-2007 na tle przemian społeczno-ekonomicznych*, Uniwersytet Opolski, Opole.
56. Horynia M., 2002, *Luka konkurencyjna na poziomie przedsiębiorstwa a przystąpienie Polski do Unii Europejskiej*, AE Poznań.
57. *Jak skuteczne są wasze usługi komunalne?*, *Procedury oceny ich jakości*, praca zbiorowa, 1998, Związek Miast Polskich, Poznań.

58. Jankowiak H., 2010, Zarządzanie Kapitałem Obrotowym Netto na przykładzie firmy H.Cegielski- Service Sp. z o.o. w latach 2007-2009, praca podyplomowa, Poznań.
59. Jeżowski, P., 1999, *Demonopolizacja i prywatyzacja krajowych monopolii naturalnych w Polsce*, w: *Zmiany w sektorze publicznym: aktorzy, dylematy, efekty (doświadczenia Francji i Polski)*, SGH, Warszawa.
60. Jeżowski, P., 1988, *Elementy infrastruktury miasta*, Wydawnictwo SGPiS, Warszawa.
61. Jeżowski, P., 1994, *Formy organizacyjno-prawne działalności gospodarczej samorządu terytorialnego*, w: *Przekształcenia własnościowe w gospodarce komunalnej*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa.
62. Jeżowski, P., 1991, *Taryfy opłat na energetycznym rynku gospodarstw domowych*, SGH, Warszawa.
63. Jeżowski, P. 2000, *Taryfy wodociągowe i ciepłownicze – instrument ekorozwoju? w: Ekorozwój w polityce regionalnej* (pod red. H. Sasinowskiego), Wydawnictwo Politechniki Białostockiej, Białystok.
64. Jeżowski, P., 1983, *Wybrane zagadnienia techniki infrastruktury gospodarczej*, SGPiS, Warszawa.
65. Jones, G., 1998, *Organizational Theory and Design*, wyd. 2, Addison-Wesley, Reading, Mass.
66. Kaplan R.S., Norton D.P., 2001, *Strategiczna karta wyników*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa,
67. Karaś, M., 1999, *Ocena działalności gospodarczej przedsiębiorstwa*, w: *Podstawy nauki o przedsiębiorstwie*, pod red. Lichtarskiego, J., Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Lanego we Wrocławiu, Wrocław.
68. Karwat, G., 2008, *Wpływ rozwiązań organizacyjnych na skuteczność i efektywność usług komunalnych*, Rozprawa doktorska, Uniwersytet Łódzki, Łódź.
69. Kiziukiewicz T., 2007, *Rachunkowość nie tylko dla księgowych*, PWE, Warszawa.
70. Klamut M., 2005, *Rola marketingu w budowaniu przewagi konkurencyjnej regionu*, red. Rudolff W., Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.

71. Kordos, J., 1991, *Stan badań jakości życia i warunków bytu* [w:] *Jakość życia i warunki bytu*, Biblioteka Wiadomości Statystycznych, t. 40, GUS, Warszawa.
72. Kosikowski, C. 1992, *Działalność gospodarcza gmin*, Białystok.
73. Kosikowski, C., 1997, *Komentarz do ustawy o gospodarce komunalnej oraz wzory aktów prawnych dotyczących przekształcenia przedsiębiorstw komunalnych*, Zachodnie Centrum Organizacji, Łódź – Zielona Góra.
74. Kozłowski, K., 1999, *Samorząd terytorialny a działalność gospodarcza*, w: *Samorząd terytorialny. Prawo samorządu terytorialnego*, praca zb. pod red. Ofiarskiego Z. i Mokszyca, M., Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Szczecinie, Szczecin.
75. Kotler, P., 1994, *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*. Rozdział 9. Analiza gałęzi i konkurencji. s.205-223. Warszawa.
76. Kuciński, K., 1992, *Geografia ekonomiczna – zarys teoretyczny*, SGH, Warszawa.
77. Lange, O., 1967, *Ekonomia polityczna*, Warszawa.
78. Leoński, Z., 1999, *Samorząd terytorialny w RP*, 2 wyd., Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
79. Leszczyński, Z., Skowronek-Mielczarek, A., 2004, *Analiza ekonomiczno-finansowa spółki*, PWE, Warszawa.
80. Leśniak R., 2009, *Metafizyka*, PWN.
81. Leśniewski M., 2010, *Kultura organizacyjna gminy i rozwój regionalny*.
82. *Mała encyklopedia ekonomiczna*, 1962, PWE, Warszawa.
83. Maniak G., 2005, *Istota i tworzenie konkurencyjności przedsiębiorstw*, WUW.
84. Maniak, G., 2005, *Konkurencja i konkurencyjność w badaniach współczesnej ekonomii*, Rozdział 17, *Teoretyczne aspekty gospodarowania*, red. D. Kopicieńska, *Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego*, wersja internetowa, Szczecin.
85. Martyniak, Z., 1999, *Organizacja i zarządzanie 15 pionierów*, wyd. Antykwa, Kraków.
86. Mazur J., 2001, *Zarządzanie marketingiem usług*, Difin, Warszawa.
87. Mączyński, M., Stec, M., 2011, *Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*. Wolters Kluwer Polska – LEX, Warszawa.

88. Michalak, J., 2003, *Analiza efektywności ekonomicznej gospodarowania*, [w]: *Analiza finansowa w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, red. M. Walczak, Wyd. Difin, Warszawa.
89. Mruk, H., *Tendencje w zróżnicowaniu dochodów gospodarstw domowych*. w: Pałaszewska-Reindl, T. (red.) *Zmiany w strukturze konsumpcji 1986-1990*, Katowice.
90. Myrdal, G., 1957, *Economic theory and underdeveloped regions*. Duckworth. Londyn.
91. Nawojczyk, M., 2004, *Przewodnik po statystyce dla socjologów*. SPSS Polska, Kraków.
92. Niewiadomski, Z., 1988, *Własność komunalna w krajach Europy Zachodniej - problemy organizacyjno-prawne*, w: *Problem własności komunalnej. Część II. Opracowania prawne*, Warszawa.
93. Obrębalski M., *Marketing terytorialny*. AE Wrocław.
94. Ostasiewicz, W., 2002, *Metodologia pomiaru jakości życia*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław.
95. Parysek, J., 2001, *Podstawy gospodarki lokalnej*, UAM, Poznań.
96. Piasecki J., 1993, *Pleszew 1983 – 1993. Okiem kronikarskim*, Pleszew.
97. Piątek, S., 1983, *Status prawny przedsiębiorstw komunalnych*, w: *Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej*, praca zb. pod red. M. Kleszy, t. 2, Warszawa.
98. Pierścionek, Z., 2003, *Strategie konkurencyjności i rozwoju przedsiębiorstwa*. PWN, Warszawa.
99. Pierścionek, Z., 1996, *Strategie rozwoju firmy*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
100. Porter M.E., 2000. *Location, competition and economic development: local clusters in global economy*. *Economic development quarterly*. vol. 14, no 1.
101. Rogoziński K., 2000, *Nowy marketing usług*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań.
102. Romański, R., 2007, *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
103. Rozkwitalska C., 1992, *Miejska komunikacja zbiorowa w Polsce*, Wydział Ekonomiczny Uniwersytetu Gdańskiego.

104. Rudzka-Lorentz, Cz., Sierak, J., 2006, *Zarządzanie finansami w gminach*. [w:] *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, Wydawnictwo SGH, Warszawa.
105. Rutkowski, J., 1991, *Badania jakości życia* [w:] *Jakość życia i warunki bytu*, *Biblioteka Wiadomości Statystycznych*, t. 40, GUS, Warszawa.
106. Sadowy, M., 1994, *Formy organizacyjno-prawne działalności gospodarczej samorządu terytorialnego w Polsce międzywojennej*, w: *Przekształcenia własnościowe w gospodarce komunalnej*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa.
107. Sasin, W., 1997, *Przewodnik analityka czyli analiza ekonomiczno-finansowa w praktyce*, Agencja Wydawnicza INTERFART, Łódź.
108. Sikorska I., 2008, *Zarządzanie satysfakcją klienta*, KPRM.
109. Skierniewki T., 2008, *Diagnoza modelu zarządzania jakością w administracji rządowej, raport z I etapu badania*, Kancelaria Prezesa RM, Warszawa.
110. Skoczylas W., 2009, *Analiza sprawozdawczości finansowej przedsiębiorstwa*, SK, Warszawa.
111. Skoczylas W., Waśniewski T., 2004, *Teoria i praktyka analizy finansowej*, FRR, Warszawa.
112. *Słownik ekonomiczny przedsiębiorcy*, 2004, red. Z. Dowgiałło, Wydawnictwo Znicz, Warszawa.
113. *Słownik socjologii i nauk społecznych*, 2005, (red.) Gordon, M., Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
114. Sobisiak I, 2009, *Stacja uzdatniania wody*, „Rocznik Pleszewski 2008”, Pleszew.
115. Sobolewski H., 2011, *Determinanty i procedury przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Poznań.
116. Spychała, M., 2003, „System TQM – Total Quality Management w przedsiębiorstwie”, Politechnika Poznańska, Poznań.
117. Steibeck, H.H., 1998, „Total Quality Management - Kompleksowe Zarządzanie Jakością - doświadczenia praktyczne z IBM Niemcy”, Warszawa.
118. Stiglitz, J. E., 2004, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

119. Strużycki M., 1998, *Konkurencja w zarządzaniu przedsiębiorstwem w: Podstawy zarządzania przedsiębiorstwem*, red. M. Strużycki, SGH, Warszawa.
120. Strzelecki, Z. 2008, *Polityka regionalna, w: Gospodarka regionalna i lokalna*, red. nauk. Strzelecki, Z., Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
121. Sztando, A., 2001, *Konkurencyjność gospodarcza a dochodowy fragment gminnej polityki budżetowej. W: Konkurencyjność miast i regionów*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków.
122. Wańkowicz, W., 2004, *Wskaźniki realizacji usług publicznych*, Program Rozwoju Instytucjonalnego PAOW, Warszawa.
123. Webber R. A. 1996, *Zasady zarządzania organizacjami*, PWE, Warszawa.
124. *Wiedza o społeczeństwie*, 2003, pod red. Wosia, T., Stelmacha, J., Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis. Warszawa.
125. Winiarski M., 2000, *Uwarunkowania i strategie rozwoju regionalnego w procesach integracji europejskiej*.
126. Wojciechowski, E., 2003, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa.
127. Wyszomirski O., 1999, *Zarządzanie komunikacją miejską*, Gdańska Fundacja Kształcenia Menedżerów, Gdańsk.
128. Varian, H., 2006, *Mikroekonomia. Kurs średni – ujęcie nowoczesne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
129. Zalewski, A., 1996, *Efektywność gospodarowania samorządu terytorialnego w Polsce i możliwość jej poprawy. [w]: Aktualne problemy gospodarki lokalnej*, red. Zalewski, A., Wyd. SGH, Warszawa.
130. Zalewski, A., 2005, *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo SGH, Warszawa.
131. *Zarządzanie oświatą*, Fundusz Współpracy, 1999, Brytyjski Fundusz Know-How, Warszawa
132. *Zarządzanie usługami komunalnymi*, 1998, Fundusz Współpracy, Brytyjski Fundusz Know-How, Warszawa.
133. Zymonik, Z., 2003, *Koszty jakości w zarządzaniu przedsiębiorstwem*. Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej. Wrocław.

134. Zymonik, Z., 2002, *Koszty jakości w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.
135. Zymonik, Z., 2004, *Wkład starożytności do problematyki jakości i jej kosztów*, Problemy Jakości”

Artykuły z czasopism

1. Agopszowicz, A., 1993, *Działalność gospodarcza gmin, cz. I*, Wspólnota, nr 28.
2. Barney, J., 1991, Firm Resources and Sustained Competitive Advantage, „Journal of Management”, No 1,
3. Czechowski, P., 1991, *Nabywanie mienia komunalnego przez gminy*, Samorząd terytorialny, nr 11-12.
4. Dmoch, T., Rutkowski, J., 1985, *Badanie poziomu i jakości życia*, „Wiadomości Statystyczne”, nr 10;
5. Dolnicki, B., listopad 2002, *Polski samorząd terytorialny na tle europejskim*. Gazeta Uniwersytecka. Miesięcznik Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Wydanie nr 2 (102).
6. Dziembowski, Z., 1993, *Komunalne przedsiębiorstwo użyteczności publicznej*, Kontrola Państwowa, nr 1.
7. *Gospodarka wodno-kanalizacyjna*, 2010, „Wspólnota” nr 39/990.
8. Jeżowski, P., 1994, *Regulacja taryf w sieciowych przedsiębiorstwach użyteczności publicznej*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, nr 1.
9. Kędzior, Z. *Polskie gospodarstwo domowe w okresie przemian systemowych*. Gospodarstwo Domowe w Kraju i na Świecie, nr 2.
10. Kotarbiński, T., 1969, *Zagadnienie produktywności usług*, Prakseologia nr 33.
11. McGregor, J., 1992, *Tao of recovery. A quiet path to wholeness*. Atlanta, Georgia, wydanie polskie, *Tao odrodzenie*. Poznań 1996.
12. Mituś. A., 2005, *Gospodarka komunalna gminy. Kontrowersje wokół ustawy*, Przegląd Samorządowy. Monitor Zamówień Publicznych, nr 5.
13. Pyziak-Szafnicka, M., Płaszczyk, P., 1997, *Działalność gospodarcza gmin a granice sfery użyteczności publicznej*, Finanse komunalne, nr 2.
14. Rudzka-Lorentz, C., 1992, *Samorząd terytorialny – założenia i rzeczywistość*, Kontrola Państwowa, nr 1.

15. Ruśkowski, E., Salachna, J.M, 2006, *Zmiany zasad ogólnych ustawy o finansach publicznych a gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, *Finanse Komunalne*, nr 6.
16. Rutkowski, J., 1988, *Jak badać jakość życia?* „Wiadomości Statystyczne” nr 5.
17. Rzeczkowski, K., 1938, *Gmina jako podmiot polityki komunalnej*, *Samorząd terytorialny*, nr 3.
18. Solan S., 1996, *Rating – nowe słowo i nowe zjawisko w bankowości i finansach*, *Bank i kredyt*, nr 7-8.
19. Trojanowski K., 2013, *Funkcjonowanie spółek komunalnych- miasto jako przedsiębiorca*, *Zeszyty Naukowe WSEI seria : Ekonomia*, 6(1/2013),
20. Wasilewski L., 1998, *Do czego służy TQM*, *Problemy jakości*, nr 3.
21. Włoszczowski, S., 1938, *O racjonalną politykę cen w samorządowych przedsiębiorstwach użyteczności publicznej*, *Samorząd Terytorialny*, nr 3.
22. Zacharko, L., 1992, *Nadzór nad przedsiębiorstwem użyteczności publicznej w Niemczech*, *Samorząd terytorialny*, nr 6.
23. Zemanek, B., 1999, *Taoizm*, *Wiedza i życie*, nr 2.
24. Zysnarski Jarosław, *Przekształcenie zakładu budżetowego w spółkę*, *Wodociągi-Kanalizacja*, numer 1/2008(47)(E-Czytelnia); Grzybczyk Michał, Sznajder Jacek, Kacperek Marek, Piechurski Florian, *Analizy prawne i ekonomiczne skutków prywatyzacji Zakładów Wodociągów i Kanalizacji*, Sp. z o.o. w Łodzi

Materiały z witryn internetowych

1. Biuletyn ekonomiczny GAP. *Gospodarka i Administracja Publiczna*. Akademia Ekonomiczna w Krakowie, <http://www.e-gap.pl/>, [dostęp: 11.08.2011].
2. *Encyklopedia internetowa*, <http://portalwiedzy.onet.pl>, [dostęp: 01.09.2009].
3. *Encyklopedia Zarządzania*, <http://www.mfiles.pl>, [dostęp:23.07.2012].
4. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz. U. nr 124 poz. 607, <http://www.isap.sejm.gov.pl>, [dostęp: 19.07.2011].
5. Fulmini, A., *Przedsiębiorstwa publiczne i usługi użyteczności publicznej*, <http://www.circa.europa.eu>, [dostęp:23.07.2012].
6. GUS. *Budżety gospodarstw domowych w 2010*, Kraków-październik 2011, <http://www.stat.gov.pl>, [dostęp: 01.06.2012].

7. GUS, *Metodologia badania budżetów gospodarstw domowych*. 2011, Zeszyt metodologiczny zaopiniowany przez Komisję Metodologiczną GUS, Warszawa, <http://www.stat.gov.pl>, [dostęp: 01.06.2012].
8. GUS, <http://www.stat.gov.pl>, [dostęp: 15.08.2011].
9. Honnefelder, S., *Przedsiębiorstwa publiczne i usługi świadczone w interesie ogólnym*, <http://www.europarl.europa.eu>, [dostęp: 23.07.2012].
10. <http://www.adriatic.com.pl>, [dostęp: 23.06.2012].
11. <http://www.centrum.jakosci.pl>.
12. <http://www.cytaty.mfiles.pl>.
13. <http://www.eipa.eu>
14. <http://www.encyklopedia.edukateria.pl>, [dostęp: 23.06.2012].
15. <http://www.fundusze-europejskie.pl/abcfunduszy.php>, [dostęp: 17.02.2009].
16. <http://www.isap.sejm.gov.pl>, [dostęp: 11.08.2011].
17. <http://www.pkd-24.pl>, [dostęp: 01.10.2011].
18. <http://www.pk.pleszew.com.pl>, [dostęp: 23.07.2012].
19. <http://www.psr.org.pl>
20. <http://www.trybunal.gov.pl>, [dostęp: 15.09.2011].
21. <http://www.wikipedia.org>, [dostęp: 23.07.2012].
22. *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego według stanu na koniec 2001 r., 2003*, Ministerstwo Skarbu Państwa. Warszawa, <http://www.msp.gov.pl>, Prywatyzacja mienia komunalnego, [dostęp: 15.08.2011]
23. *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego według stanu na koniec 2005 r., 2006* Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa, <http://www.msp.gov.pl>, [dostęp: 16.08.2011].
24. *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego według stanu na koniec 2006 r., 2007* Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa,
25. *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego według stanu na koniec 2010 r., 2011*, Ministerstwo Skarbu Państwa. Warszawa, <http://www.msp.gov.pl>, [dostęp: 16.08.2011].
26. *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego za rok 2010, 2011*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa, <http://www.msp.gov.pl>, [dostęp: 17.08.2011].

27. *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego za rok 2011*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa 2012.
28. *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego za rok 2010*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa 2011.
29. *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego za rok 2012*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa 2013.
30. *Informacja o funkcjonowaniu spółdzielni socjalnych działających na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych za okres 2010–2011r.*, Warszawa 2012.
31. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Oddział w Krakowie, Zakład Diagnostyczny Wodociągów i Kanalizacji, źródło: <http://www.igpim.pl>, [dostęp: 06.06.2012].
32. *Kodeks Hammurabiego*. Przekład Stępień M. Edycja komputerowa: www.zrodla.historyczne.prv.pl,s.60
33. Opinia EKES-u w sprawie: „Spójność społeczna: wypełnić treścią europejski model społeczny”, Dz.U. C 309 z 16.12.2006, <http://www.eur-lex.europa.eu>, [dostęp:23.07.2012].
34. Opinia EKES-u w sprawie przyszłości usług użyteczności publicznej, Dz.U. C 309 z 16.12.2006, <http://www.eur-lex.europa.eu>, [dostęp:23.07.2012].
35. *O poprawie Rzeczypospolitej*. PIW, Warszawa, 1953, Dziedzictwo Andrzeja Frycza Modrzewskiego w myśli politycznej i humanistycznej. Red. Kukulski J. Toruń 2004, Piwko S. *Frycza Modrzewskiego reforma państwa i kościoła*. Warszawa 1979, [dostęp: 23.06.2012].
36. Penc, J., *Leksykon biznesu*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 1997, <http://placet.pl>. [dostęp: 9.01.2008].
37. *Słownik łacińsko-polski i polsko-łaciński sumy teologicznej Tomasza z Akwinu* Na podstawie św. Tomasz Akwinu „*Suma Teologiczna*” Tom 35. „*Słownik Terminów*”, opr. Andrzejuk, A. Warszawa - Londyn 1998, <http://www.chomikuj.pl>, [dostęp: 25.07.2012].
38. *Słownik wyrazów bliskoznacznych*, <http://www.synomimy.proffnet.com>, [dostęp: 25.07.2012].
39. Strefa-ISO, <http://www.strefa-iso.pl>

40. *Sytuacja gospodarstw domowych w 2011 r. w świetle wyników badania budżetów I gospodarstw domowych*, GUS, Warszawa, 31.05.2012, <http://www.stat.gov.pl>, [dostęp: 24.08.2012].
41. Szczepańska, K., 1998, *Kompleksowe zarządzanie jakością TQM*. Warszawa, Zymonik, Z., *Koszty jakości*, <http://www.ioz.pwr.wroc.pl>, [dostęp: 23.06.2012].
42. Taoizm. Chińska filozofia, www.tao.com.pl
43. Teajtet – dialog poświęcony próbie ustalenia: czym jest wiedza. . Przełożył: Witwicki W. Kety 2002, <http://www.chomikuj.pl>, [dostęp: 25.07.2012].
44. „*Usługi komunalne w opiniach i budżetach mieszkańców Krakowa*”. Kraków 2010, <http://www.khk.krakow.pl>, [dostęp: 01.06.2012].
45. Usługi komunalne Przedsiębiorstwa Komunalnego Sp. z o.o. w Pleszewie w opiniach i budżetach gospodarstw domowych mieszkańców – wizerunek spółki, Pleszew październik grudzień 2011.
46. Uziębło, P., *Demokracja partycypacyjna*, Warszawa, 2009, <http://books.google.pl/books>, <http://partycypacjaobywatelska.pl>, [dostęp: 30.06.2012].
47. Wesołowska ,A., *Teoria dóbr publicznych Paula Anthony’ego Samuelsona*, Instytut Socjologii UMK, Dialogi polityczne, http://www.dialogi.umk.pl/archiwum/2/04_wesolowska.pdf.

AKTY PRAWNE

1. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską Dz. Urz. UE 2006 r., C 321E.
2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U., nr 78 poz. 483.
3. Dziennik Urzędowy Wspólnoty Europejskiej, 2009/C 100/06),
4. Dziennik Urzędowy Wspólnoty Europejskiej z 16 grudnia 2006 r.
5. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej Rozporządzenie Komisji (UE) nr 360/2012,
6. Ustawa z 17 marca 1921 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Dz. U. R. P. nr 44, poz. 267.
7. Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, Dz. U., nr 14, poz. 130.
8. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U., nr 16, poz. 93.
9. Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, Dz. U., nr 24, poz. 122.
10. Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządzie terytorialnym, Dz. U. nr 41, poz. 185.
11. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz. U., nr 121, poz. 591.
12. Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, Dz. U., nr 114 poz. 493.
13. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U., nr 142, poz. 1591.
14. Ustawa z dnia 10 maja 1990r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, Dz. U., nr 32, poz. 191.
15. Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, Dz. U., nr 91 poz. 408.
16. Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji, Dz. U., nr 240, poz. 2055.
17. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz. U., nr 9, poz. 43.
18. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim, Dz. U., nr 91 poz. 57.6
19. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U., nr 91 poz.578.

20. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. prawo energetyczne, Dz. U., nr 153, poz. 1504/
21. Ustawa z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach, Dz. U., nr 97, poz. 1050
22. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, Dz. U., nr 125, poz. 1371.
23. Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, Dz. U., nr 72, poz. 747.
24. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, Dz. U., nr 96, poz. 873.
25. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U., nr 99 poz. 1001.
26. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U., nr 249, poz. 2104.
27. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, Dz. U., nr 94 poz. 1037.
28. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006r. o spółdzielniach socjalnych, Dz. U., nr 94, poz. 651.
29. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, Dz. U., nr 157, poz. 1241.
30. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz. U., Nr 19 poz. 100.
31. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U., nr 157 poz. 1240.
32. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów Biała Księga nt. Użyteczności Publicznej (COM 2004).
33. Komunikat Komisji – Usługi użyteczności publicznej w Europie, Dz. Urz. WE C 17 z 19 stycznia 2001 r.
34. Komunikat Komisji Usługi użyteczności publicznej w Europie (2001/C 17/04). Dziennik Urzędowy C 017, 19/01/2001 P. 0004 – 0023,
35. Obwieszczenie Przewodniczącego Rady Państwa z dnia 1 lipca 1988 r.

36. Rozporządzenie Ministra Finansów z 29.06.2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną, Dz. U., nr 116, poz. 78.3
37. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, Dz. U., nr 241 poz. 1616.
38. Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 30 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia strategii wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004-2006 (Dz. U. z dnia 11 sierpnia 2004).
39. Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 30 maja 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie zakresu i trybu składania informacji dotyczących przekształceń i prywatyzacji mienia komunalnego, Dz. U., nr 128, poz.727.
40. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, cz. II, poz. 46, sygn. akt W.
41. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” 1997, nr 1, poz. 15.
42. Wyrok NSA z 11 sierpnia 1994 r. II S.A. 739/94.
43. Uchwała Nr XV/101/91 Rady Miejskiej w Pleszewie z dnia 28 czerwca 1991 r.
44. Uchwała Nr XXVI/184/92 Rady Miejskiej w sprawie przejęcia majątku nieruchomości Państwowego Ośrodka Maszynowego w Pleszewie w likwidacji Zakład w Pleszewie i pokrycia przez Miasto i Gminę Pleszew jego zobowiązań.
45. Uchwała Nr XI/66/90 Rady Miejskiej w Pleszewie z dnia 28 grudnia 1990 roku w sprawie utworzenia Spółki typu joint – venture zajmującej się składowaniem i dystrybucją ciekłego gazu w Polsce.
46. Uchwała Nr III/34/99 Rady Miejskiej w Pleszewie z dnia 21 stycznia 1999 roku w sprawie: utworzenia gminnej jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością pod nazwą Pleszewskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Pleszewie.
47. Uchwała Nr XLIII/295/93 Rady Miejskiej w Pleszewie z dnia 10 grudnia 1993 roku w sprawie: utworzenia gminnej jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością pod nazwą „Przedsiębiorstwo Komunalne” w Pleszewie Spółka z Ograniczoną Odpowiedzialnością.
48. Uchwała Nr 43/91 17 lipca 1991 Zarządu Miasta i Gminy w Pleszewie.
49. Uchwała Nr 50/91 Zarządu Miasta i Gminy z dnia 1 sierpnia 1991 roku.
50. Uchwała Nr 52/91 Zarządu Miasta i Gminy Pleszew z dnia 1 sierpnia 1991 roku.

51. Uchwała Nr 54/91 Zarządu Miasta i Gminy w Pleszewie z dnia 1 sierpnia 1991 roku.
52. Uchwała Nr 367 Zarządu Miasta i Gminy Pleszew z dnia 14 grudnia 1993 roku.

SPIS SCHEMATÓW

Schemat 1.	Podział sektorów inżynieryjnych infrastruktury gospodarki komunalnej.....	23
Schemat 2.	Zarządzanie sektorami infrastruktury gospodarki komunalnej.....	24
Schemat 3.	Kryteria oceny efektywności gospodarki komunalnej przez mieszkańców i przedsiębiorstwa komunalne.....	50
Schemat 4.	Formy organizacyjno – prawne gospodarki komunalnej prowadzone przez gminy.....	58
Schemat 5.	Zakłady Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Pleszewie	97
Schemat 6.	Proces przekształceń sektora komunalnego w Mieście i Gminie Pleszew	99
Schemat 7.	Długość sieci wodociągowych na terenie Miasta i Gminy Pleszew w latach 1988-2011 (w km).....	105
Schemat 8.	Długość sieci kanalizacyjnej na terenie Miasta i Gminy Pleszew w latach 1988-2011 (w km)	107
Schemat 9.	Schemat organizacyjny Przedsiębiorstwa Komunalnego Sp. z o. o	112
Schemat 10.	Klasyfikacja usług publicznych samorządu gminnego.....	167

SPIS TABEL

Tabela 1.	Jednostki budżetowe samorządu terytorialnego w latach 2002-2011.....	60
Tabela 2	Zakłady budżetowe jednostek samorządu terytorialnego w latach 2001-2011.....	63
Tabela 3.	Przychody i koszty zakładów budżetowych w latach 2009–2011 (w zł).....	64
Tabela 4.	Spółki z kapitałem samorządu terytorialnego w latach 2001–2011...	67
Tabela 5.	Spółki handlowe samorządu terytorialnego według sekcji i działów Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) w 2005 i 2011 roku	69
Tabela 6.	Zalety i wady budżetowych i prywatnych form organizacyjno-prawnych działalności komunalnej.....	73
Tabela 7.	Przykładowe wskaźniki z zakresu przedsięwzięć komunalnych zgodne z ustawą.....	78
Tabela 8.	Struktura wydatków majątkowych gmin w Polsce wg wybranych działów w latach 2002-2011(w %)	104
Tabela 9.	Przedmiot działalności Spółki.....	108
Tabela 10.	Produkcja wody (w tys. m ³) i uzyskiwane przychody w latach 2000-2011 (tys. zł).....	113
Tabela 11.	Ilość oczyszczonych ścieków (w m ³) i uzyskiwane przychody w latach 2000 –2011 (w zł)	114
Tabela 12.	Wywóz nieczystości stałych (w m ³) i uzyskiwane przychody w latach 2000-2011 (w zł).....	116
Tabela 13.	Badania techniczne pojazdów w latach 2000-2011.....	116
Tabela 14.	Przychody uzyskiwane z tytułu prowadzenia targowisk w latach 2000-2011 (w zł)	117
Tabela 15.	Wielkość przychodów przedsiębiorstwa w latach 2000–2011 (w tys. zł).....	120
Tabela 16.	Struktura przychodów przedsiębiorstwa w latach 2000–2011.....	121
Tabela 17.	Dynamika przychodów przedsiębiorstwa w latach 2000–2011 (w %).....	123
Tabela 18.	Wybrane pozycje rachunku zysków i strat przedsiębiorstwa w latach 2000–2011 (tys. zł).....	125

Tabela 19.	Dynamika wybranych pozycji rachunku zysków i strat w porównaniu do roku poprzedniego w latach 2000-2011 (%).....	126
Tabela 20.	Dynamika zmian wybranych składników rachunku zysków i strat w stosunku do roku bazowego w latach 2000-2011 (%).....	128
Tabela 21.	Koszty działalności podstawowej w latach 2000–2011 (tys. zł).....	130
Tabela 22.	Koszty działalności podstawowej w latach 2000–2011 na tle przychodów ze sprzedaży.....	131
Tabela 23.	Analiza rentowności przedsiębiorstwa komunalnego wybranych okresów w latach 2000-2011(%)	133
Tabela 24.	Wartość aktywów trwałych i obrotowych przedsiębiorstwa w latach 2000–2011 (tys. zł).....	136
Tabela 25.	Struktura procentowa aktywów przedsiębiorstwa w latach 2000-2011 (w %).....	138
Tabela 26.	Dynamika zmian poszczególnych składników bilansu przedsiębiorstwa w stosunku do roku poprzedniego w latach 2000-2011 (%)	140
Tabela 27.	Wskaźniki struktury majątkowej przedsiębiorstwa w latach 2000-2011 (%).....	142
Tabela 28.	Wartość pasywów przedsiębiorstwa w latach 2000–2011 (tys. zł)...	144
Tabela 29.	Struktura kapitału własnego i obcego w przedsiębiorstwie w latach 2000–2011.....	146
Tabela 30.	Dynamika zmian źródeł pokrycia aktywów w latach 2000–2011 (%).....	148
Tabela 31.	Podstawowe pozycje bilansu po stronie aktywów i pasywów w latach 2000-2011 (w tys. zł).....	149
Tabela 32.	Zestawienie wskaźników pokrycia finansowego majątku oraz jego zadłużenia w latach 2000-2011 (%).....	151
Tabela 33.	Zestawienie wskaźników przedsiębiorstwa za lata 2000-2011 (%)...	153
Tabela 34.	Przeciętne dochody w gospodarstwach domowych według miejsca zamieszkania (w zł).....	184
Tabela 35.	Najlepiej oceniane usługi świadczone przez Zakład Usług Komunalnych Przedsiębiorstwa Komunalnego w 2011 roku (dane w %).....	187

Tabela 36.	Najgorzej oceniane usługi świadczone przez Zakład Usług Komunalnych Przedsiębiorstwa Komunalnego w 2011 roku (dane w %)	188
Tabela 37.	Ocena procesu świadczenia usług Zakładu Usług Komunalnych – Przedsiębiorstwa Komunalnego w 2011 roku (dane w %)	189
Tabela 38.	Ocena procesu świadczenia usług przez Zakład Wodociągów i Kanalizacji - Przedsiębiorstwa Komunalnego w 2011 roku (dane w %)	191
Tabela 39.	Ocena jakości wody i jej dystrybucji przez Zakład Wodociągów i Kanalizacji - Przedsiębiorstwa Komunalnego w 2011 roku (dane w %)	192
Tabela 40.	Ceny opłat za wywóz śmieci porównywanych usług komunalnych z ościennych gmin w 2011 roku (zł/szt)	197
Tabela 41.	Różnice cen brutto wywozu śmieci porównywanych usług komunalnych z ościennych gmin zł/szt. (+) oznacza większą cenę od ceny PK, (-) mniejszą cenę od ceny PK (według stanu na wrzesień 2011 rok)	198
Tabela 42.	Przeciętny koszt wywozu śmieci w wybranych miastach w 2011 roku (zł/szt)	200
Tabela 43.	Ceny opłat za dostawę wody, odprowadzanie ścieków i opłaty abonamentowe porównywanych usług komunalnych z ościennych gmin w 2011 roku (zł)	201
Tabela 44.	Różnice cen brutto dostawy wody i odbioru ścieków porównywanych usług komunalnych z ościennych gmin zł/m ³ . (+) oznacza większą cenę od ceny PK, (-) mniejszą cenę od cen PK (według stanu na wrzesień 2011 rok)	202
Tabela 45.	Opinie klientów usług komunalnych Przedsiębiorstwa Komunalnego o stopniu obciążenia gospodarstwa domowego opłatami za wywóz śmieci	204
Tabela 46.	Opinie klientów usług komunalnych Przedsiębiorstwa Komunalnego o stopniu obciążenia gospodarstwa domowego opłatami za wodę i ścieki	205

Tabela 47.	Warunkowa akceptacja podwyżek opłat za usługi komunalne na niezbędne inwestycje w infrastrukturę gospodarki komunalnej (w %).	207
Tabela 48.	Ocena usług Przedsiębiorstwa Komunalnego.	212
Tabela 49.	Ranking inwestycji w infrastrukturze komunikacyjnej, na które należy przeznaczać środki finansowe w gminie Pleszew w 2010 i w 2012 roku (dane w %) .	213
Tabela 50.	Ranking inwestycji w infrastrukturę komunalną, na które należy przeznaczać środki finansowe w gminie Pleszew w 2010 i 2012 roku.	214
Tabela 51.	Ranking inwestycji w oświacie, kulturze, sporcie i rekreacji, na które należy przeznaczać środki finansowe w gminie Pleszew w 2010 i w 2012 roku.	215

SPIS WYKRESÓW

Wykres 1.	Struktura samorządowych jednostek organizacyjnych zarejestrowanych w rejestrze REGON w roku 2010 (według PKD z 2007 r.).....	61
Wykres 2.	Przeciętne miesięczne wydatki na usługi komunalne, w tym ogrzewanie w gospodarstwach domowych w powiecie pleszewskim w 2011 roku (w zł).....	185
Wykres 3.	Deklaracje selekcji odpadów komunalnych przez odbiorców usług Zakładu Usług Komunalnych - Przedsiębiorstwa Komunalnego w 2011 roku (dane w %).....	190
Wykres 4.	Opinie na temat możliwości zgłaszania stanu wodomierza przez stronę www.pk.pleszew.com.pl	193
Wykres 5.	Ceny brutto za wywóz pojemników 110/120 litrów z terenów miejskich porównywanych usług komunalnych z ościennych gmin zł/szt.....	199
Wykres 6.	Zmiany w opiniach pozytywnych mieszkańców o jakości życia w kontekście wybranych usług komunalnych w gminie Pleszew w latach 2007–2012.....	210
Wykres 7.	Zmiany w opiniach negatywnych mieszkańców o jakości życia w kontekście wybranych usług komunalnych w gminie Pleszew w latach 2007–2012.....	211