

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 418

Gospodarka przestrzenna

Aktualne aspekty polityki

społeczno-gospodarczej i przestrzennej

Contemporary Problems of Socio-economic
and Spatial Policy



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Justyna Mroczkowska
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronach internetowych
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2016

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-563-6

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Krzysztof Balcerek, Robert Masztalski: Ocena ruchu inwestycyjnego na obszarach oddziaływania dużego miasta na przykładzie wydanych w gminie Długołęka pozwoleń na budowę i decyzji o warunkach zabudowy / Assessment of investment dynamics on the city's impact area on the example of building permits in gmina Długołęka and conditions of building development	11
Bartosz Bartosiewicz: Polityka rozwoju lokalnego w kurczących się małych miastach / Local development policy in shrinking small towns.....	22
Magdalena Belof: Wrocławski obszar metropolitalny jako laboratorium planowania w obszarach funkcjonalnych / Wrocław metropolitan area as a laboratory of planning for functional areas	32
Henryk Brandenburg, Katarzyna Ficek-Wojciuch, Marek Magdoń, Przemysław Sekuła: Interesariusze projektów publicznych – sukces projektu publicznego w ujęciu specjalistów od zarządzania projektami / Public projects' stakeholders – success of public project according to the project management specialists	41
Marcin Feltynowski: Unsustainable spatial planning – the example of communities of the central region / Niezrównoważone planowanie przestrzenne – przykład gmin regionu centralnego	52
Zbigniew Forycki: Metody pomiaru efektywności projektów innowacyjnych / Methods in assessment of the efficiency of innovative projects.....	61
Anna Golejewska, Dorota Czyżewska: Smart specialisation in the regions of eastern Poland – case study / Inteligentne specjalizacje w województwach Polski Wschodniej – studium przypadku	69
Eleonora Gonda-Soroczyńska: Klaster Polski Radon elementem innowacyjnej współpracy na rzecz rozwoju turystyki uzdrowiskowej w województwie dolnośląskim / Polish Cluster Radon as the element of innovative cooperation for the development of SPA tourism in Lower Silesia region	78
Ewa Gralik-Żmudzińska: Przekształcenie samodzielnego publicznego zespołu opieki zdrowotnej jako proces decyzyjny organów powiatu jeleniogórskiego / Conversion of a public, independent health care complex as a decision-making process of Jelenia Góra district's authorities.....	88
Arkadiusz Halama: Ocena wartości rekreacyjnej zbiornika „Wilkówka” / Assessment of the recreational value of water reservoir „Wilkówka”	99

Maria Heldak: Zasady nabywania gruntów pod drogi publiczne w Polsce / The principles of land acquisition for public roads in Poland.....	107
Marian Kachniarz, Kacper Siwek: Wydajność pracy w samorządzie terytorialnym / Labour productivity in local government.....	117
Wojciech Kisiała: Zmiany nierówności poziomu rozwoju gospodarczego powiatów w Polsce – konwergencja czy dywergencja? / Changes in the level of economic inequalities across poviát units in Poland – convergence or divergence?.....	127
Dariusz Klimek: Wpływ imigracji zarobkowej na rozwój gospodarczy kraju i regionów / Effect of labor migration on economic development of the country and the regions.....	136
Lidia Kłos: Rzeczowo-ekologiczne efekty realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych / Material and ecological aspects of the implementation of the National Program of the Municipal Wastewater Treatment.....	145
Janusz Kot, Ewa Kraska: Władze lokalne i regionalne jako animator tworzenia, funkcjonowania i rozwoju klastrów (na przykładzie województwa świętokrzyskiego) / Local and regional authorities as facilitators for the formation, operation and development of clusters (with examples from the Świętokrzyskie Province).....	156
Krzysztof Krzyżak: Dysfunkcje w wykonywaniu usług publicznych – przykład budowy i eksploatacji oświetlenia miejsc publicznych / Dysfunctions in the performance of public services – example of building and exploitation of the lighting of public areas.....	167
Alina Kulczyk-Dynowska: Przestrzenne i finansowe aspekty funkcjonowania obszaru chronionego – przykład Kampinoskiego Parku Narodowego / Spatial and financial aspects of the activity of protected area on the example of Kampinos National Park.....	179
Alina Kulczyk-Dynowska: Przestrzenne i finansowe aspekty funkcjonowania obszaru chronionego – przykład Wolińskiego Parku Narodowego / Spatial and financial aspects of the activity of protected area on the example of Wolin National Park.....	188
Zbigniew Kuriata: Zarządzanie krajobrazem kulturowym Polanowic, gmina Byczyna – wizja mieszkańców wsi / Cultural landscape management in Polanowice, Byczyna municipality – vision of village residents.....	198
Tadeusz Lasota, Leszek Stanek: Analiza rynku nieruchomości powiatu wrocławskiego na tle studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin / Analysis of the real estate market of the poviát Wrocław on the background of studies of conditions and directions of spatial development of municipalities.....	209
Grażyna Leśniewska: Przemoc ekonomiczna wobec kobiet – przeźroczysty problem / Economic violence against women – the transparent problem..	219

Jerzy Ładysz, Magdalena Mayer: Czynniki i przejawy suburbanizacji post-industrialnej w miastach średnich województwa dolnośląskiego na przykładzie Bolesławca i Jeleniej Góry / Factors and consequences of post-industrial suburbanization in towns of Lower Silesia on the example of Bolesławiec and Jelenia Góra.....	226
Urszula Markowska-Przybyła: Determinanty kapitału społecznego w kontekście możliwości oddziaływania władz publicznych / Determinants of social capital in the context of the ability to influence by the public authorities.....	240
Piotr Paczowski: Dialog obywatelski kreatorem rozwoju lokalnego / Civil dialogue as a creator of local development	252
Sławomir Palicki, Paulina Stachowska: Estetyzacja artystyczna w procesach rewitalizacji miast / Artistic aesthetization in urban revitalization processes	264
Zbigniew Piepiora: Przeciwdziałanie skutkom powodzi i susz w województwie lubelskim / The counteraction of floods' and droughts' effects in Lublin voivodeship.....	274
Katarzyna Przybyła: Wpływ Kamiennogórskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej Małej Przedsiębiorczości na rozwój Jeleniej Góry i powiatu jeleniogórskiego / The impact of the Kamienna Góra Small Enterprise Special Economic Zone on the development of Jelenia Góra and the Jelenia Góra powiat	285
Beata Rosicka: Funkcja turystyczna sudeckich obiektów podziemnych z czasów II wojny światowej / Tourist function of the underground facilities from the word war II in the Sudetes	294
Kacper Siwek: Aglomeracja wałbrzyska w świetle teorii sieci – wybrane zagadnienia / The Wałbrzych agglomeration in the light of network theory – selected issues.....	302
Anna Skorwider-Namiołko, Jarosław Skorwider-Namiołko: Poziom rozwoju gospodarki odpadami na obszarach atrakcyjnych turystycznie / The level of waste management development in the touristic areas.....	311
Beata Skubiak, Barbara Kryk: Tworzenie potencjału rozwojowego obszarów problemowych na przykładzie województwa zachodniopomorskiego / Creation of the development potential of problem areas on the example of West Pomeranian voivodeship.....	318
Olimpia Stanaszek: Zagospodarowanie przestrzenne terenów o wysokiej wartości kulturowej – na przykładzie translokacji zabudowy łużyckiej Zagrody Kołodzieja / Land management on the areas of high cultural value – on the example of translocation of Lausitz building “Kołodziej Hut”	329
Marta Szaja: Wpływ wybranych aspektów przestrzennych na rozwój społeczno-gospodarczy samorządów gminnych – na przykładzie gmin nadmorskich województwa zachodniopomorskiego / The influence of chosen spa-	

tial aspects on socio-economic development of local self-governments – the example of maritime communes of the West Pomeranian voivodeship)	340
Beata Warczewska: Przekształcenia struktury funkcjonalno-przestrzennej miejscowości zlokalizowanych w granicach parku krajobrazowego / Transformation of the functional and spatial structure of villages located in the borders of landscape park	350
Beata Wieteska-Rosiak: Kierunki rozwoju transportu zrównoważonego w miastach w kontekście zmian klimatu / Directions of sustainable transportation development in the context of climate change	362

Wprowadzenie

Artykuły zamieszczone w niniejszym, piętnastym zeszycie „Gospodarki Przestrzennej”, przygotowanym w Katedrze Gospodarki Przestrzennej Wydziału Ekonomii, Zarządzania i Turystyki Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, poświęcone są wybranym problemom planowania i zagospodarowania przestrzennego. Wszystkie publikowane teksty odzwierciedlają aktualne problemy badawcze Autorów z rozmaitych dziedzin gospodarki przestrzennej. W zeszycie zaprezentowano wyniki badań naukowych dotyczących takich obszarów gospodarki przestrzennej, jak: kurczące się małe miasta, obszary metropolitalne, efektywność projektów innowacyjnych, turystyka uzdrowskowa, wartość rekreacyjna zbiorników wodnych, wydajność pracy w samorządzie terytorialnym, klastry, potencjał rozwojowy obszarów problemowych, zarządzanie krajobrazem kulturowym na obszarach wiejskich, czynniki i przejawy suburbanizacji postindustrialnej, inwestycje na obszarach oddziaływania dużych miast, funkcja turystyczna obiektów podziemnych, transport zrównoważony w miastach i inne. Treści zawarte w artykułach stanowią osobiste poglądy Autorów na przedstawione w nich problemy. Każdy artykuł podlegał recenzowaniu przez dwóch recenzentów z wiodących ośrodków naukowych w kraju.

Wyrażamy przekonanie, że publikacja ta będzie stanowiła istotny wkład w rozwój gospodarki przestrzennej jako interdyscyplinarnej dziedziny wiedzy, będzie także inspiracją do dalszych badań i analiz porównawczych. Większość artykułów, oprócz wartości czysto naukowej, ma także walor aplikacyjny. Pozwala to z optymizmem spoglądać w przyszłość tej szybko rozwijającej się dziedziny naukowej, jaką jest gospodarka przestrzenna.

W imieniu Komitetu Redakcyjnego

Jacek Potocki, Jerzy Ładysz

Krzysztof Krzyżak

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
e-mail: krzysztof.krzyzak@ue.wroc.pl

DYSFUNKCJE W WYKONYWANIU USŁUG PUBLICZNYCH – PRZYKŁAD BUDOWY I EKSPLOATACJI OŚWIETLENIA MIEJSC PUBLICZNYCH

DYSFUNCTIONS IN THE PERFORMANCE OF PUBLIC SERVICES – AN EXAMPLE OF PUBLIC AREAS LIGHTING BUILDING AND EXPLOITING

DOI: 10.15611/pn.2016.418.17
JEL Classification: R58, H80

Streszczenie: Autor przedstawia warunki i ograniczenia w oświetlaniu miejsc publicznych w Polsce. Mimo upływu wielu lat od transformacji politycznej nadal istnieją pewne dysfunkcje w tym obszarze w świadczeniu usług publicznych. Struktura własności infrastruktury oświetleniowej ma znaczący wpływ na możliwości efektywnego wydatkowania środków na zadania samorządowe. Wpływ ten widoczny jest po porównaniu wydatków ponoszonych na eksploatację punktu świetlnego, z uwzględnieniem własności infrastruktury oświetleniowej podzielonej między samorządy i spółki energetyczne. Wynik tej analizy stanowić może dla większości gmin wskazówkę w poszukiwaniu skutecznego i efektywnego sposobu zarządzania usługami oświetleniowymi.

Słowa kluczowe: oświetlenie miejsc publicznych, zadania gminy, koszt jednostkowy, infrastruktura elektroenergetyczna.

Summary: In this publication the autor presents conditions and limitations concerning lighting of public places in Poland. Despite the passage of many years of political transformation there are still some dysfunctions in this area in the provision of public services. The ownership structure of the lighting infrastructure has a significant impact on the possibility of effective spending of local governments tasks. This influence can be seen by comparing the expenses incurred for the exploitation of the light point, taking into account the lighting infrastructure ownership divided between local governments and energy companies. The result of this analysis may pose to the majority of municipalities a clue in the search for effective and efficient way to manage lighting services.

Keywords: lighting of public places, tasks of the municipality, unit cost, power infrastructure.

*Niczego nie marnuj,
a niczego ci nie zabraknie*

Eliza Rockefeller

1. Wstęp

Proces transformacji ustrojowej trwa w Polsce od ćwierć wieku i wydawać by się mogło, że w tak długim okresie rozwoju gospodarki rynkowej organizacja świadczenia usług publicznych nie powinna napotykać istotnych problemów. Okazuje się jednak, że wciąż istnieją obszary dysfunkcyjne, na których uregulowanie wpływają lub wręcz je uniemożliwiają rozwiązania przyjęte jeszcze w czasach gospodarki socjalistycznej. Proces transformacji wciąż trwa i może jeszcze objąć okres dwu pokoleń [Kołodko 2007, s. 802].

Celem niniejszego artykułu jest analiza dysfunkcji w świadczeniu usług publicznych związanych z oświetlaniem terenów miast i gmin. Zagadnienie to jest bardzo istotne ze względu na fakt, iż w zdecydowanej większości gmin Polski występują wzajemne powiązania formalnoprawne infrastruktury oświetleniowej stanowiącej własność gmin i spółek elektroenergetycznych, ograniczające możliwość w pełni rynkowego świadczenia tej grupy usług. Analiza ograniczeń i uwarunkowań polskiego rynku oświetleniowego, na przykładzie wybranych jednostek samorządu terytorialnego, służyć może próbie wypracowania pożądanego modelu funkcjonowania tego obszaru sfery usług publicznych. Dotyczy to zarówno próby przebudowy wzajemnych relacji pomiędzy gminami i spółkami elektroenergetycznymi, jak i ewentualnych zmian legislacyjnych, tak aby proces transformacji w tym zakresie uznać za zakończony. Problem ten nie był dotychczas poddawany szerszej analizie, stąd generalnie brak opracowań naukowych poruszających ten obszar. Natomiast o wadze zagadnienia świadczy coraz większa liczba gmin zrzeszających się w grupy pragnące zmieniać relacje ze spółkami energetycznymi oraz dyskusje prowadzone na łamach prasy lokalnej lub samorządowej branżowej¹.

2. Zarządzanie usługami publicznymi – kontekst teoretyczny

Usługi oświetlenia miejsc publicznych stanowią podgrupę usług publicznych o charakterze technicznym. Syntetycznie usługi publiczne definiowane są jako usługi świadczone przez administrację publiczną bezpośrednio ludności w ramach sektora publicznego lub podmioty prywatne zapewniające daną usługę [Kozuch 2011, s. 35]. Według B. Kozuch potrzeba realizacji interesu publicznego drogą świadczenia usług

¹ Przykładem mogą być następujące artykuły: [Szulc 2005; Gniadkowski 2010; Żółciak 2011; Szkopek 2012; Weber 2014].

publicznych powoduje, że zaspokajaniu w ten sposób potrzeb przez obywateli towarzyszą dwie podstawowe okoliczności, odróżniające usługi publiczne od innych rodzajów usług:

- nierywalizacyjny charakter konsumpcji,
- brak możliwości wykluczenia z konsumpcji.

Usługi publiczne zdefiniować można jako dobra publiczne, co do których niemożliwe jest wykluczenie kogokolwiek z korzystania z nich. Są to dobra, które niezależnie od liczby korzystających mają określoną wartość, której nie naruszają kolejni użytkownicy. Usługi te świadczone są przez administrację publiczną bezpośrednio ludności w ramach sektora publicznego lub podmioty prywatne zapewniające daną usługę [Kozuch 2011, s. 35].

Sposób świadczenia usług publicznych zależy jest od modelu funkcjonowania sektora publicznego. J. Hausner wskazuje na cztery etapy ewolucji podejścia do organizacji i działania sektora publicznego [Hausner 2008, s. 23-24]:

- 1) *Rechtsstaat* (państwo prawa),
- 2) *public administration*,
- 3) *new public management*,
- 4) *public governance*.

Dwie pierwsze koncepcje odpowiadają tradycyjnemu podejściu do zarządzania publicznego bazującego na modelu klasycznym biurokracji Maxa Webera, który prowadził badania na temat władzy, obserwując funkcjonowanie pruskiej administracji, będącej jak na owe czasy ucieleśnieniem skuteczności i efektywności [Frączkiewicz-Wronka (red.) 2013, s. 125]. W krajach demokracji zachodnich teorie zaproponowane przez M. Webera ukształtowały system zarządzania administracją funkcjonujący do początku lat siedemdziesiątych XX wieku. Krytyka słabości tych modeli administracji zarzucała jej koncentrację na procedurach, a nie na wynikach. Ponadto w połączeniu z formalizacją i hierarchicznością prowadziła do ograniczenia elastyczności struktur administracyjnych i korupcji, a w efekcie do ich niskiej efektywności. Na gruncie tej krytyki powstała koncepcja *new public management*, zakładająca zastosowanie mechanizmów rynkowych oraz nowoczesnych metod i narzędzi w procesie zarządzania, co powinno prowadzić do zwiększenia efektywności sektora publicznego. Rozwinięciem tej koncepcji jest *public governance*, kwestionująca zdolność NPM do zaspokajania potrzeb społecznych opartych w głównej mierze na polepszaniu sprawności organizacji publicznej oraz redukcji kosztów. Chcąc działać skutecznie i efektywnie, organizacje publiczne muszą wchodzić w interakcje z podmiotami zewnętrznymi. Jednym z zadań organizacji publicznych jest zarządzanie relacjami z partnerami publicznymi i prywatnymi w celu wykorzystywania posiadanych przez nie zasobów na rzecz społeczności, dla której dana organizacja publiczna działa. *Public governance* opiera się na zasadach otwartości, partycypacji oraz rozliczalności [Szumowski 2014, s. 94-95].

Pojęcie efektywności stanowi zatem istotny element każdego z modeli funkcjonowania sektora publicznego. Według M. Kachniarza efektywność usług publicz-

nych można rozumieć dwojako. W pierwszym ujęciu jest to klasyczna relacja nakładów do uzyskanych efektów (w sensie rzeczowym i organizacyjnym). Drugie ujęcie oceny efektywności uwzględnia w większym zakresie elementy jakościowe. Przesunięcie optyki na kryteria niefinansowe (np. satysfakcję klienta) powoduje, że tak określona efektywność odbiega od klasycznego ekonomicznego jej znaczenia, zmierzając w kierunku kategorii politologicznych, socjologicznych i prawnych [Kachniarz 2012, s. 64-65]. Bazując na klasycznym podejściu, M. Kachniarz zaproponował pomiar efektywności równoległe za pomocą dwóch parametrów – typowej efektywności kosztowej oraz wydajności, która stanowi rodzaj efektywności wykorzystania zasobów sprowadzonej do czynnika ludzkiego [Kachniarz 2012, s. 99]. Natomiast S. Barczyk zwraca uwagę na wielopodmiotowość procesu świadczenia usług publicznych. Zatem punktem wyjścia badania efektywności usług publicznych są perspektywy podmiotowe oglądu efektywności:

- perspektywa władzy publicznej,
- perspektywa operatora usługi,
- perspektywa użytkownika usługi,
- perspektywa obywatelska zbiorowości/społeczności.

W każdym z przedstawionych powyżej segmentów podmiotowych obecne jest myślenie własną kategorią efektywności, zatem poszczególne jego segmenty wyrażają różne wartości, oczekiwania i interesy [Barczyk 2013, s. 19, 34].

Szczegółową analizę dysfunkcji w funkcjonowaniu systemu świadczenia usług publicznych przez samorządy terytorialne przeprowadził zespół badawczy pod przewodnictwem J. Hausnera. Postuluje on między innymi wprowadzenie zintegrowanych zasad zarządzania usługami publicznymi, takich jak wskaźniki pomiaru efektywności, standaryzacja i uruchomienie krajowego systemu monitorowania [Hausner (red.) 2014, s. 47-48].

Jak zauważa M. Kachniarz, dyfuzja tych postulatów i spostrzeżeń do sfery praktycznej jest nikła. Powszechnie stosowane są jedynie metody wynikające z wykonywania prawno-finansowych czynności nadzorczych nad samorządami ze strony administracji państwowej. W efekcie wydatki samorządowe podlegają rygorystycznym regułom zgodności z prawem przy ograniczonym nadzorze nad ich efektywnością [Kachniarz 2013, s. 42]. Dzieje się tak pomimo dużych dysproporcji w kosztach świadczenia usług publicznych, które często mają wręcz charakter dysfunkcji.

3. Zadania gmin w zakresie oświetlania miejsc publicznych

Jednym z rodzajów usług technicznych świadczonych przez jednostki samorządowe jest usługa oświetleniowa. Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo energetyczne do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe należy planowanie, organizacja zaopatrzenia oraz finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg znajdujących się na terenie gminy. Gminy, wydając środki na oświetlenie drogowe, powinny prowadzić racjonalną gospodarkę

związaną zarówno z budową, jak i eksploatacją sieci oświetleniowych. Szczególny nacisk na efektywne zarządzanie zadaniami związanymi z oświetleniem miejsc publicznych wynika ze skali działalności gmin w tym obszarze. Na podstawie badań wykonanych przez Politechnikę Poznańską [Górczewska, Ślęk 2008, s. 72] można szacować, że ogólna liczba punktów świetlnych w Polsce określana jest na 3,2 mln sztuk. Przy średniej mocy punktu świetlnego wynoszącej 175 W łączna moc zainstalowanych opraw to ok. 560 MW, co skutkuje potencjalnym zużyciem energii elektrycznej na poziomie 2 TWh! (przy założeniu średniorocznego okresu świecenia na poziomie 4000 godzin). Gminy na samą tylko energię elektryczną zużyta na potrzeby oświetlenia drogowego wydatkują zatem rocznie ok. 1 mld złotych (przy założeniu średniej ceny kilowatogodziny – 0,6 zł).

Kolejnym znaczącym kosztem jest budowa nowego punktu świetlnego. W zależności od przyjętych wariantów technicznych wynosi on średnio od 2 do 5 tys. zł. Okres odtworzenia majątku oświetleniowego przyjmowany jest dla tej grupy urzędzeń na 25 lat. Zatem aby tylko utrzymać obecną liczbę punktów świetlnych, gminy powinny budować rocznie ok. 100 tys. punktów świetlnych, co skutkuje wydatkami inwestycyjnymi wynoszącymi ok. 3 mld zł. Istotne w bilansie wydatków są również koszty eksploatacji istniejących punktów świetlnych, kształtujące się średnio w granicach od kilku do kilkunastu złotych za jeden punkt świetlny, co przekłada się na łączny roczny koszt konserwacji przekraczający 400 mln zł. Łącznie więc wydatki na organizację świadczenia tych usług stanowią około 5% łącznych wydatków gmin. Przedstawiona ogólna analiza pozwala wysnuć tezę, iż ze względu na wysokie wydatki efektywne zarządzanie przez gminy obszarem oświetlenia drogowego jest istotnym elementem świadczonych usług publicznych.

Obecnie w Polsce jest blisko 2,5 tys. gmin zobligowanych – jako jednostki dysponujące środkami publicznymi – do prowadzenia racjonalnej gospodarki budżetowej. W tym celu jednostki samorządowe powinny poszukiwać oszczędności w wydatkach lub rozwiązań przynoszących najwyższy efekt w myśl zapisów ustawy o finansach publicznych. Efektywne w sensie ekonomicznym świadczenie przez gminy usług publicznych w obszarze oświetlenia drogowego realizowane może być w oparciu o własne jednostki organizacyjne (zakłady budżetowe, spółki komunalne itp.) lub też podmioty wybierane w oparciu o ustawę – Prawo zamówień publicznych. Ze względu na fakt, iż do budowy i eksploatacji kilku milionów punktów świetlnych samorządy nie posiadają odpowiednich zasobów własnych, tylko nieznacznie decydują się na prowadzenie tego rodzaju usług przez własne jednostki i zakłady budżetowe, i to głównie w zakresie zabiegów eksploatacyjnych. Dominująca forma wyboru wykonawców na wolnym rynku zgodnie z regułami prawa zamówień publicznych napotyka jednak ograniczenia formalne, związane z kwestiami majątkowymi wynikającymi z wcześniejszych uwarunkowań społeczno-gospodarczych w Polsce.

4. Problemy w wykonywaniu zadań gminy

Ocena efektywności działań jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zadania własnego, jakim jest budowa i eksploatacja obwodów oświetleniowych, napotyka przeszkody, których genezą są wcześniejsze uwarunkowania majątkowe. Badania zlecone przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w 2012 roku w ramach programu „SOWA – Energooszczędne oświetlenie uliczne”², polegającego na wspieraniu w formie dotacji i pożyczek przedsięwzięć poprawiających efektywność energetyczną systemów oświetlenia ulicznego, wykazało, że gminy w Polsce są właścicielem jedynie około 30% punktów świetlnych. Pozostała część majątku oświetlenia miejsc publicznych należy do spółek elektroenergetycznych, które obecnie mają status spółek prawa handlowego, a w poprzednim systemie ustrojowym były przedsiębiorstwami państwowymi zobligowanymi do przyjmowania na majątek i prowadzenia eksploatacji sieci oświetleniowych. To rzadki przypadek przekazania gminom zadania bez przekazania im adekwatnego majątku. Może to rodzić problemy w efektywnym świadczeniu tych usług publicznych.

Modelowym rozwiązaniem dla gmin, spełniającym wszelkie wymogi wydatkowania środków publicznych w gospodarce wolnorynkowej, jest wyłanianie wykonawców usług w drodze przetargów publicznych. Sytuacja taka możliwa jest jedynie w ograniczonym zakresie, obejmującym majątek oświetleniowy stanowiący własność gmin. W przypadku pozostałego majątku samorządy zmuszone są do uzgadniania warunków wykorzystania majątku oświetleniowego ze spółkami elektroenergetycznymi. Nadmienić należy, że spółka jako właściciel infrastruktury ma prawo nie wyrazić zgody na wykonywanie na tym majątku czynności przez inny podmiot gospodarczy. W tej sytuacji przedsiębiorstwo energetyczne jest jedynym podmiotem mogącym świadczyć daną usługę, z drugiej jednak strony dana gmina na swoim obszarze jest jedynym podmiotem uprawnionym do jej zlecenia. Spełnione są w takim przypadku przesłanki, o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 1 prawa zamówień publicznych, dopuszczające zastosowanie trybu z wolnej ręki w przypadku przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze oraz z przyczyn związanych z ochroną praw wyłącznych. Sytuacja, w której gminy muszą uzgodnić ze spółkami elektroenergetycznymi warunki prowadzenia działania w zakresie oświetlania miejsc publicznych, rodzi szereg problemów i konfliktów, wskazując jednocześnie dysfunkcyjność otwartości procesu już na etapie wyłonienia usługodawcy.

Przedstawiając gminom umowy o świadczenie usługi eksploatacyjnej, przedsiębiorstwa energetyczne zobowiązane są do ujęcia wszystkich kosztów wpływających na osiągnięcie rentowności w tym obszarze działalności. Elementem najbardziej utrudniającym osiągnięcie konsensusu pomiędzy stronami jest fakt, iż proponowane przez spółki elektroenergetyczne stawki odbiegają od stawek wolnorynkowych. Monopolistyczna pozycja sektora energetycznego na rynku usług oświetleniowych

² Broszura informacyjna programu „SOWA” Ministerstwa Środowiska 2012_12.

zakłóca jawność i przejrzystość działań samorządów w myśl zasady *public governance*, a zdaniem wielu gmin pozwala na uzyskiwanie przez spółki elektroenergetyczne nieuzasadnionych korzyści ze względu na możliwość:

- narzucania niekorzystnych umów na eksploatację obwodów oświetleniowych,
- obciążania kosztami utrzymania oświetlenia, na które gminy nie mają wpływu,
- ograniczania wolnej konkurencji w zakresie swobodnego wyboru usług związanych z obszarem oświetlenia miejsc publicznych,
- wymuszania przekazywania nowych bądź zmodernizowanych instalacji oświetleniowych na własność spółek elektroenergetycznych,
- ograniczania dostępu do szczegółowych kalkulacji kosztów usługodawcy,
- ograniczania gminom prawa do przeprowadzenia na własny rachunek modernizacji oświetlenia zgodnie z prawem zamówień publicznych,
- sprowadzenia gmin do roli biernego płatnika należności związanych ze świadczeniem usług oświetleniowych przez sektor energetyczny.

Powyższe zastrzeżenia zgłaszane przez poszczególne gminy podkreślają trudne relacje jednostek samorządowych z przedsiębiorstwami elektroenergetycznymi w obszarze oświetlenia miejsc publicznych. Znajdowały one niejednokrotnie odzwierciedlenie w przyjmowanych wspólnych inicjatywach samorządów, mających na celu utworzenie reprezentatywnych grup zdolnych do skuteczniejszych negocjacji z silnymi grupami energetycznymi, np.:

- stanowisko Zarządu Śląskiego Związku Gmin i Powiatów z dnia 20 czerwca 2008 r. z obszaru działania spółki ENION (aktualnie wchodzącej w skład grupy TAURON)³,
- stanowisko Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 21 lutego 2011 r. w sprawie praktyk stosowanych przez sopocką firmę ENERGA Oświetlenie Sp. z o.o.⁴,
- stanowisko miast i gmin: Grodzisk Mazowiecki, Leszno, Michałowice, Milanówek, Ożarów Mazowiecki, Piastów, Podkowa Leśna, Pruszków, Raszyn, Stare Babice i Teresin z dnia 13 grudnia 2011 r. z obszaru działania spółki PGE⁵,
- stanowisko przedstawicieli miast i gmin z dnia 5 listopada 2013 r. z obszaru działania spółki ENEA⁶.

5. Różnice w kosztach opłaty za jeden punkt świetlny w wybranych gminach

Przedstawione wcześniej uwarunkowania prowadzenia przez gminy gospodarki oświetleniowej i ograniczenia w swobodnym wyborze wykonawców świadczonych usług mają odzwierciedlenie w znacznej rozpiętości kosztów eksploatacji punktów

³ www.silesia.org.pl (1.03.2015).

⁴ http://bip.kujawsko-pomorskie.pl/files/sejmik/uchwaly/2011/stanowisko_energa.pdf (13.09.2015).

⁵ http://wiadomosci.wpr24.pl/samorzady_nie_godza_sie_na_propozycje_pge;8249.html (17.06.2015).

⁶ www.wspolnota.org.pl (21.02.2105).

Tabela 1. Stawki eksploatacyjne w umowach oświetleniowych zawieranych przez przykładowe gminy w Polsce na początku 2015 r.

Lp.	Gmina	St. ekspl. netto zł/1 pkt	Wykonawca	Okres obowiązywania umowy	Tryb wyboru wykonawcy
1	Włocławek	13,72	Energa Oświetlenie, ul. Rzemieślnicza 17/19, 81-855 Sopot	01.01.2015 - 31.12.2016	z wolnej ręki – negocjacje
2	Malbork	11,57	Energa Oświetlenie, ul. Rzemieślnicza 17/19, 81-855 Sopot	01.01.2015 - 31.12.2015	z wolnej ręki – negocjacje
3	Rudna	5,85	Serwis Drogowy, ul. Stefańskiego 2, 62-002 Suchy Las	01.01.2015 - 31.12.2015	przetarg nieograniczony
4	Węglińiec	6,00	FPUH J. Droszcz, ul. Daszyńskiego 75A/4; 59-900 Zgorzelec	01.01.2015 - 31.12.2015	przetarg nieograniczony
5	Stargard Szczeciński	12,22	Eneos, ul. Strzeszyńska 58, 60-479 Poznań	02.02.2015 - 31.12.2015	z wolnej ręki – negocjacje
6	Tychy – wł. Miasto	3,60	PKP Energetyka, ul. Hoża 63/67, 00-681 Warszawa	01.01.2015 - 31.12.2015	przetarg nieograniczony
7	Tychy – wł. TAURON	9,21	TAURON Dystrybucja S.A. O/Gliwice, ul. Portowa 14a, 44-100 Gliwice	01.02.2015 - 31.12.2015	z wolnej ręki – negocjacje
8	Lubaczów	11,50	PGE Dystrybucja S.A., ul. Garbarska 21A, 20-340 Lublin	01.04.2015 - 31.12.2015	przetarg nieograniczony
9	Jarosław	5,69	PGE Dystrybucja O/Zamość, ul. Elektrowniana 4, 37-500 Jarosław	01.01.2015 - 31.12.2015	przetarg nieograniczony
10	Płońsk	9,76	Energa Oświetlenie, ul. Rzemieślnicza 17/19, 81-855 Sopot	21.01.2015 - 31.12.2015	z wolnej ręki – negocjacje
11	Zduńska Wola	6,50	PKP Energetyka, ul. Hoża 63/67, 00-681 Warszawa	01.01.2015 - 31.12.2016	przetarg nieograniczony
12	Ostrowiec Święt.	2,15	ELE-MAR Elektroinstalacje s.c. T Bucior, M. Rysiak	01.01.2015 - 31.12.2015	przetarg nieograniczony
13	Sieradz	4,05	F.H.U. INSTAL, Miedze 34, 98-290 Warta	01.01.2015 - 31.12.2015	przetarg nieograniczony
14	Bolesławiec	4,70	Inst. Elektr., Tomasz Kabata, ul. Miodowa 8, 59-800 Lubań	01.01.2015 - 31.12.2015	przetarg nieograniczony
15	Koszalin	7,20	ZIE Andrzej Klekociuk, ul. Łużycka 41B, 75-838 Koszalin	01.02.2015 - 31.12.2015	przetarg nieograniczony
16	Małogoszcz	1,63	FKU KAPITAN Alicja Krzyżyk, ul. Konarskiego 42, 28-366 Małogoszcz	01.01.2015 - 30.06.2016	przetarg nieograniczony
17	Kraków	2,85	FB Serwis S.A. – Lider, ul. Stawki 40, 01-040 Warszawa	01.04.2015 - 31.05.2015	przetarg nieograniczony
18	Rzeszów	9,88	PGE Dystrybucja S.A., ul. Garbarska 21A, 20-340 Lublin	01.02.2015 - 31.12.2015	z wolnej ręki – negocjacje

Źródło: opracowanie własne na podstawie BIP poszczególnych urzędów.

świetlnych. Stawki opłat odnoszone do uśrednionego kosztu eksploatacji jednego punktu świetlnego potrafią różnić się nawet o kilkaset procent i zależne są od podmiotu świadczącego usługę oraz zakresu rzeczowego tej usługi. Tak duże różnice świadczą o niedojrzalej formie tego rynku i jego generalnie dysfunkcyjnym charakterze. W tabeli 1 przedstawiono stawki eksploatacyjne w umowach zawieranych przez przykładowe gminy w Polsce na początku 2015 roku. Dane te są efektem przeprowadzonych przez autora badań źródłowych, obejmujących analizę umów na świadczenie usług oświetleniowych w wybranej grupie 18 gmin. Dobór jednostek uwzględnił różną wielkość gmin (liczba ludności) oraz różny ich charakter (wiejskie/miejskie).

Nadmienić należy, że informacje o osiągniętych stawkach eksploatacyjnych nie są dostępne w żadnej centralnej bazie danych gromadzonej przez instytucje publiczne. Dostęp do tych danych możliwy jest jedynie na stronach BIP poszczególnych samorządów organizujących postępowania przetargowe, a w przypadku zamówień z wolnej ręki informacje te często nie są powszechnie dostępne. Zatem postulat monitoringu kosztów czy standaryzacji usług, właściwy dla NPM i *public governance*, nie jest tu w najmniejszym stopniu spełniony.

Stawki eksploatacyjne w podpisanych na ten rok umowach zawierają się w zakresie od kilku do kilkunastu złotych netto za jeden punkt świetlny. Nawet w tak stosunkowo niewielkiej analizowanej grupie gmin zauważyć można bezpośrednią zależność kosztu eksploatacji urządzeń oświetlenia drogowego od trybu wyboru wykonawcy usługi. W przypadku swobodnego wyboru przez gminę usługodawcy, tj. przetargu nieograniczonego, stawki te wynoszą około 5-6 zł netto za jeden punkt świetlny, choć zdarzają się stawki znacząco niższe, np. w gminie Małogoszcz – 1,63 zł netto za jeden punkt świetlny. Natomiast w przypadku usług świadczonych przez przedsiębiorstwa elektroenergetyczne w ramach bezpośrednich negocjacji stron stawki eksploatacyjne zawierają się w granicach od kilku do kilkunastu złotych netto za jeden punkt świetlny.

Na podstawie analizowanej grupy gmin można wysnuć tezę, że w przypadku umów zawieranych przez gminy ze spółkami elektroenergetycznymi koszty jednostkowe związane z eksploatacją oświetlenia miejsc publicznych są blisko dwukrotnie wyższe w stosunku do kosztów ponoszonych w wyniku zawarcia kontraktów na wolnym rynku. Uzasadnia to potrzebę głębszego badania problemu w celu optymalizacji kosztów ponoszonych przez gminy na zadania oświetleniowe.

6. Podsumowanie

Pomimo upływu 25 lat od rozpoczęcia transformacji ustrojowej w Polsce usługi oświetlania miejsc publicznych wciąż wymagają, po pierwsze, doprecyzowania uregulowań prawnych i, po drugie, wypracowania najbardziej efektywnych form ich świadczenia.

Ustawodawca zadanie oświetlania miejsc publicznym powierzył głównie jednostkom samorządu terytorialnego. Rozwój tego segmentu usług związany jest ze skokiem cywilizacyjnym, jakiego dokonała Polska, wstępując do Unii Europejskiej i grona krajów wysoko rozwiniętych. W efekcie w Polsce wybudowanych i eksploatowanych jest kilka milionów punktów świetlnych wraz z towarzyszącą infrastrukturą. Rozległość tej sieci przekłada się na wielomiliardowe koszty ponoszone przez samorządy, stąd potrzeba optymalizacji kosztów tego obszaru zwłaszcza w dobie rosnącego zadłużenia sektora publicznego.

Specyfiką polskiego segmentu oświetlenia publicznego jest znaczący udział w majątku oświetleniowym podmiotów, których głównym zadaniem nie jest świadczenie tego typu usług, tj. spółek elektroenergetycznych. Sytuacja ta nie jest jednak efektem celowej strategii sektora energetycznego, lecz wynika głównie z rozwiązań wykreowanych jeszcze w czasach gospodarki nakazowej oraz przyjętego sposobu przekształceń sektora i rozwiązań legislacyjnych wprowadzanych w trakcie transformacji ustrojowej. Mimo że od tej transformacji upłynęło ćwierć wieku, niewidzialna ręka rynku opisywana przez Adama Smitha nie była w stanie uporządkować obszaru usług oświetlenia miejsc publicznych. Można odnieść wrażenie, że państwo, powierając zdania w tym zakresie, pozostawiło samorządy oraz spółki energetyczne samym sobie, wpływając na powstanie dysfunkcji w zakresie zarządzanego majątku.

Powyższe uwarunkowania wywołują szereg problemów gmin w kształtowaniu rynku usług oświetlenia miejsc publicznych. Kwestie własnościowe skutecznie uniemożliwiają im bowiem wybór wykonawców usług w tym obszarze w oparciu o mechanizmy wolnorynkowe, przy okazji wpływając na powstawanie napięć i konfliktów z przedsiębiorstwami elektroenergetycznymi. Stąd pojawiające się inicjatywy powoływania grup samorządów pragnących wypracować jednolite procedury postępowania, a jednocześnie mających na celu powołanie wspólnych reprezentantów zdolnych przeciwstawić się dużym podmiotom gospodarczym, jakimi są spółki elektroenergetyczne.

Przedstawiona analiza stawek eksploatacyjnych sieci oświetlenia drogowego w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego wskazuje na znaczną różnicę kosztów jednostkowych ponoszonych za eksploatację punktu świetlnego, uzależnioną od trybu pozyskania wykonawcy usług. Analiza zawieranych umów w tym obszarze wskazuje na możliwość minimalizacji ponoszonych przez samorządy kosztów w przypadku wyboru wykonawców w trybie przetargów nieograniczonych. Zaniżanie wynagrodzenia wykonawców może jednak prowadzić do obniżenia jakości świadczonych usług i w konsekwencji zwiększenia kosztów całkowitych ponoszonych w obszarze oświetleniowym. Ponadto nie można bezpośrednio porównać tych stawek ze stawkami oferowanymi przez spółki elektroenergetyczne, gdyż obciążenia podatkowe związane z majątkiem oświetleniowym, ujęte w tych stawkach, zasilają budżety samorządów. Gminy nie są zatem w stanie bezpośrednio porównać efektywności wydatkowania środków na cele oświetlenia miejsc publicznych, a tym samym racjonalnie uzasadnić przed społecznością decyzji o alokacji środków zgod-

nie z zasadą rozliczalności. W nowoczesnym zarządzaniu publicznym rozliczalność stanowi warunek konieczny funkcjonowania poprawnego systemu oceny skutków regulacji, którego jakoś warunkuje racjonalność decyzji alokacyjnych. Decyzje alokacyjne są kluczową prerogatywą władz publicznych poszczególnych szczebli zarządzania [Postuła 2013, s. 165].

Opisane w niniejszym artykule problemy w wykonywaniu jednego z zadań własnych gmin, jakim jest oświetlenie miejsc publicznych, mogą być wstępem do propozycji modelowych rozwiązań świadczenia tego typu usług oraz stanowić dla większości gmin w Polsce wskazówkę w poszukiwaniu skutecznego i efektywnego sposobu zarządzania usługami oświetleniowymi. Ich wprowadzenie związane jest z niezbędnym wysiłkiem negocjacyjnym lub legislacyjnym zmierzającym do zmiany stanu majątku oświetleniowego, lecz jak wskazują pozytywne doświadczenia innych państw, bazujących na idei samorządności, wysiłek ten warty jest podjęcia.

Literatura

- Barczyk S., 2013, *Efektywne świadczenie miejskich usług publicznych. Analiza – zarządzanie – polityka*, UE Katowice, Katowice
- Frączkiewicz-Wronka A. (red.), 2013, *Efektywność zarządzania organizacjami publicznymi i jej pomiar*, Studia Ekonomiczne, nr 168/13.
- Gniadkowski A., 2010, *Gminy w kleszczach monopolu*, Forum Samorządowe, nr 9(46).
- Górczewska M., Ślęk B., 2008, *Oświetlenie dróg, ulic i miejsc publicznych*, Analizy Ministerstwa Gospodarki, Departament Energetyki, Warszawa.
- Hausner J., 2008, *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Hausner J. (red.), 2014, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności w Polsce*, t. II, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.
- Kachniarz M., 2012, *Efektywność usług publicznych: teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław.
- Kachniarz M., 2013, *Pomiar efektywności usług publicznych – zarys koncepcji i spodziewanych rezultatów*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 284.
- Kołodko G., 2007, *Sukces na dwie trzecie. Polska transformacja ustrojowa i lekcje na przyszłość*, Ekonomista, nr 6/2007.
- Koźuch B., Koźuch A. (red.), 2011, *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, ISP UI, Kraków.
- MŚ, 2012, Broszura informacyjna programu „SOWA” Ministerstwa Środowiska 2012_12, Warszawa. PN-EN 13201 Oświetlenie dróg.
- Postuła M., 2013, *Problem rozliczalności w zarządzaniu wydatkami publicznymi*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 766.
- Szkopek G., 2012, *Samorzędy kontra Energa*, Tygodnik Płocki, nr 2.
- Szulc Z., 2005, *Powiedzmy energetyce dość!*, Wspólnota, nr 10.
- Szumowski W., 2014, *Zarządzanie publiczne – próba systematyzacji koncepcji*, Nauki o Zarządzaniu 4(21).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 1994, nr 89, poz. 414 ze zm.).
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 1997 nr 54, poz. 348 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2004, nr 19, poz. 177 ze zm.).

Ustawa z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. nr 14, poz. 114 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009, nr 157, poz. 1240 ze zm.).

Weber M., 2014, *Drogi spór o punkt świetlny*, Rzeczpospolita, nr 03.

www.bip.gov.pl/ – witryny internetowe biuletynu informacji publicznej wybranych jednostek samorządu terytorialnego.

www.cire.pl (11.05.2015).

Żółciak T., 2011, *Gminy dają się wykorzystywać firmom energetycznym i przełacają za oświetlenie*, Gazeta Prawna, nr 10.