NAUKI O FINANSACH FINANCIAL SCIENCES 4(17) · 2013

ISSN 2080-5993

Marek Dylewski
Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

PROCESY ZMIAN W ZARZĄDZANIU GOSPODARKĄ KOMUNALNĄ W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA TLE UWARUNKOWAŃ LEGISLACYJNYCH

Streszczenie: W artykule zaprezentowano główne kierunki i modele zmian w zarządzaniu gospodarką komunalną w Polsce. Procesy te są coraz wyraźniejsze i determinowane przede wszystkim wprowadzanymi regulacjami prawnymi. Celem artykułu jest przedstawienie zakresu zmian i przekształceń w zakresie gospodarki komunalnej w JST w oparciu o ewolucję otoczenia prawnego, będącego podstawą funkcjonowania gospodarki komunalnej w Polsce. Dane statystyczne, dostępna literatura przedmiotu oraz obowiązujące i wygasłe akty prawne były podstawą wyciągnięcia wniosków i konkluzji w zakresie ewolucji systemów zarządzania gospodarką komunalną w Polsce.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, gospodarka komunalna.

1. Wstęp

Okres ostatnich kilkunastu lat to zauważalne przeobrażenia w funkcjonowaniu sektora publicznego, w tym gospodarki komunalnej – na początku prowadzonej tylko przez gminy, a później także przez pozostałe jednostki samorządu terytorialnego (JST): powiaty i województwa samorządowe. Legislacyjna formalizacja gospodarki komunalnej nastąpiła w 1996 r. i weszła w życie z początkiem 1997 roku[1]. W ramach procesu transformacji zadań jednostek samorządu terytorialnego doszło do zmian ich funkcji oraz uprawnień, w tym szczególnie w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

W zasadzie JST powinna tak zorganizować swoją działalność, aby była w stanie zrealizować wszystkie zadania w zakresie świadczenia usług publicznych, w tym przede wszystkim usług komunalnych. Wynika to z faktu, że z punktu widzenia formalno-prawnego, każda JST, niezależnie od swojej wielkości i charakteru, zobowią-

[1] Mowa tu o pierwszym ogłoszonym w dniu 20 lutego 1997 r. tekście ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej.

zana jest realizować taki sam katalog usług publicznych[2]. Oczekiwania obywateli zwykle zmierzają w kierunku najwyższej jakości świadczonych usług oraz minimalnego kosztu, który są gotowi pokrywać za korzystanie z usług komunalnych. Wraz z ograniczaniem możliwości finansowych samorządów będą to istotne przesłanki poszukiwania przez nie takich rozwiązań w zakresie zarządzania gospodarką komunalną, które będą podnosić efektywność i jakość ich świadczenia przy danych zasobach finansowych (względnie stałych warunkach odpłatności za nie).

Celem opracowania jest przedstawienie zakresu zmian w zarządzaniu i przekształceń w gospodarce komunalnej w JST w oparciu o ewolucję otoczenia prawnego, będącego podstawą funkcjonowania gospodarki komunalnej w Polsce.

2. Metodyka badań i przebieg procesu badawczego

Metody badawcze wykorzystane w artykule to głównie analiza zmian procesów zarządzania gospodarką komunalną w kontekście dopuszczalnych ram prawnych w tym zakresie. W tym celu wykorzystano literaturę przedmiotu, obowiązujące oraz wygasłe akty prawne regulujące aktywność jednostek samorządu terytorialnego w zakresie gospodarki komunalnej oraz dostępne dane statystyczne GUS i Ministerstwa Skarbu Państwa.

3. Gospodarka komunalna i formy jej realizacji

Usługi komunalne mają charakter techniczny, są związane z infrastrukturą, jej utrzymaniem, zapewnieniem dostępności do niej, zarządzaniem jej zasobem. Usługi te obejmują zakres transportu i komunikacji, prowadzenia dostaw energii, realizacji dostaw wody, ochrony środowiska, edukacji, ochrony zdrowia, uprawiania sportu i turystyki, realizacji usług opieki społecznej, prowadzenia działalności kulturalnej i oświatowej [Biehl 1986, s. 109; Wollmann 2013, s. 2]. Ponadto usługi komunalne obejmują zagadnienia gospodarki gruntami, zielenią, utrzymaniem cmentarzy, utrzymaniem porządku i czystości, gospodarki wodno-ściekowej i gospodarki odpadami. Usługi te cechują się tym, że zaspokajają potrzeby o charakterze zbiorowym.

Gospodarka komunalna, w rozumieniu ustawowym, obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych [Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. …, art. 1]. Należy podkreślić, że w pierwotnej wersji gospodarka komunalna dotyczyła tylko gmin, natomiast obecnie obejmuje także pozostałe rodzaje jednostek samorządu terytorialnego, tj. powiaty i województwa samorządowe. Można zatem wskazać, że gospodarka

[2] Specyficzny charakter mają jedynie miasta na prawach powiatu, które są jednostkami dualnymi, tj. gminą i powiatem jednocześnie z wyodrębnionymi zadaniami, jak i częściami budżetu w tym zakresie.

komunalna w szerokim rozumieniu tego pojęcia, czyli własne zadania samorządu o charakterze gospodarczym, stanowi podstawową sferę działania i główną misję samorządu terytorialnego [Kulesza 2012, s. 8].

Obserwacja praktyki funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce pokazuje, że sposoby realizacji zadań, w tym świadczenia usług komunalnych, są stosunkowo zróżnicowane i mogą przybierać postać takich podstawowych modeli, jak:

1. Model autonomiczny, w którym świadczenie usług publicznych wykonywane jest samodzielnie w oparciu o podległe jednostki organizacyjne, jako formy organizacyjne sektora finansów publicznych, tj. jednostki budżetowe oraz samorządowe zakłady budżetowe[3] tworzone w oparciu o zasady zawarte w ustawie o finansach publicznych [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. …, art. 11-17].

2. Model komercyjny, w którym świadczenie usług publicznych wykonywane jest w oparciu o spółki prawa handlowego tworzone przez JST, w stosunku do których istnieje pełen nadzór i kontrola ze strony jednostki samorządowej. JST mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także mogą przystępować do takich spółek. Ponadto JST mogą tworzyć spółki komandytowe lub komandytowo-akcyjne w oparciu o zasady wskazane w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym.

3. Model zewnętrznego outsourcingu, w którym świadczenie usług publicznych zlecane jest do realizacji innym podmiotom, przy czym wykorzystuje się dozwolone przepisy prawne oraz odpowiedni system umów. W związku z tym JST w drodze umowy mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w trybie przepisów ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, przepisów ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie i ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym albo na zasadach ogólnych. Jeżeli

---

[3] Samorządowe zakłady budżetowe mogą być tworzone w celu realizacji wyłącznie zadań w zakresie: gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi; dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; 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 cieplną oraz gaz; lokalnego transportu zbiorowego; targowisk i hal targowych; zieleni gminnej i zadrzewień; kultury fizycznej i sportu, w tym utrzymywania terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych; pomocy społecznej, reintegracji zawodowej i społecznej oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych; utrzymywania różnych gatunków egzotycznych i krajowych zwierząt, w tym w szczególności prowadzenia hodowli zwierząt zagrożonych wyginięciem, w celu ich ochrony poza miejscem naturalnego występowania; cmentarzy.

do prowadzenia danego rodzaju działalności na podstawie innych ustaw jest wymagane uzyskanie zezwolenia, JST mogą powierzyć wykonywanie zadań wyłącznie podmiotowi posiadającemu wymagane zezwolenie.

4. Modele mieszane. W przypadku usług komunalnych model pierwszy zakłada świadczenie tego rodzaju usług w oparciu o własne zasoby organizacyjne danej JST. Odpowiedzialność za realizację zadań jest skoncentrowana wewnątrz JST, brakuje mechanizmu rynkowego jako weryfikatora efektywności i stopnia zaspokojenia potrzeb społeczności. Ponadto nie jest tu barierą pełna czy też częściowa odpłatność za usługi komunalne, ponieważ możliwy jest wybór takiej formy organizacyjnej, w której działalność zbliżona jest do specyfiki przedsiębiorstw. W tabeli 1 zaprezentowano dane dotyczące liczby zarejestrowanych jednostek organizacyjnych gmin i powiatów, co wskazuje na skalę prowadzonej działalności w zakresie usług komunalnych przez JST w modelu autonomicznym. Jako że liczba województw samorządowych jest minimalna, wielkości te byłyby większe nieznacznie.

Model drugi w zakresie świadczenia usług komunalnych zakłada przeniesienie realizacji zadań do spółek prawa handlowego tworzonych przez JST. Model ten zakłada pełną samodzielność organizacyjną podmiotów realizujących zadania publiczne, ale nie zawsze finansową. Jednocześnie nadzór nad funkcjonowaniem tak zwanych przedsiębiorstw komunalnych nadal pozostaje w rękach samorządu. Jeżeli w pełni zachowywany jest ład korporacyjny i zarządzanie tego rodzaju przedsiębiorstwami odbywa się z pomocą wykwalifikowanej kadry menedżerskiej, to taki model ma szansę powodzenia funkcjonowania na rynku, ponieważ przedsiębiorstwa zarządzane w oparciu o kryteria efektywnościowe z powodzeniem mogą konkurować na rynku z innymi podmiotami sektora komercyjnego.

Model trzeci zakłada świadczenie usług komunalnych przez podmioty zewnętrzne, niezależne i niebędące pod nadzorem jednostek samorządu terytorialnego jako ich właścicieli. Można powiedzieć, że jest to w czystej postaci outsourcing usług komunalnych zlecanych do realizacji podmiotom spoza JST.

Model mieszany to możliwe kombinacje trzech pierwszych modeli. Poszczególne JST poszukują rozwiązań innych niż pierwszy model z kilku powodów. Pierwszy to wymogi wynikające z obowiązujących przepisów prawa. Przykładem może tu być ustawa z dnia 12 grudnia 2012 r. o odpadach, zgodnie z którą zarządzającym gminnym składowiskiem odpadów nie może być jednostka sektora finansów publicznych[4]. Drugi to niewątpliwie coraz wyraźniejszy problem braku źródeł finansowania w sektorze usług komunalnych, który wynika z jednej strony z ograniczonych możliwości prawnych przerzucenia całości kosztów świadczenia usług na ich odbiorców (dotyczy to zwłaszcza gospodarstw domowych), a z drugiej z braku motywacji do efektywniejszej pracy w jednostkach organizacyjnych samorządu terytorialnego, które funkcjonują w warunkach rozproszonej i zbiorowej odpowiedzialności, i przede wszystkim w warunkach ograniczonej konkurencji. Ponadto rosną oczeki-

[4] W rozumieniu rozdz. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Tabela 1. Gminne i powiatowe samorządowe jednostki organizacyjne wg PKD 2007 w latach 2009-2011*

Sekcja	Gminy			Powiaty		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
A – rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo	14	11	11	2	1	1
C – przetwórstwo przemysłowe	3	4	3	4	4	3
D – wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę	24	21	16	–	–	–
E – dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami; rekultywacja	894	904	879	4	4	4
F – budownictwo	51	55	51	67	66	62
G – handel; naprawa pojazdów samochodowych	1	1	1	2	1	1
H – transport i gospodarka magazynowa	70	69	64	148	148	140
I – działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi	186	188	190	458	469	460
J – informacja i komunikacja	17	15	11	1	1	1
K – działalność finansowa i ubezpieczeniowa	1	1	1	–	–	–
L – obsługa rynku nieruchomości	363	364	353	12	11	10
M – działalność profesjonalna, naukowa i techniczna	1 239	1 216	1 200	146	134	120
N – administrowanie i działalność wspierająca	52	54	53	7	7	7
O – administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne	2 669	2 672	2 680	787	793	798
P – edukacja (z wyłączeniem szkół wyższych)	32 195	32 818	32 381	12 841	12 748	12 616
Q – opieka zdrowotna i pomoc społeczna (z wyłączeniem spzoz)	3 750	3 424	3 427	1 978	1 780	1 750
R – działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją	4 798	4 870	4 916	304	300	298
S – pozostała działalność usługowa	28	31	34	6	7	7
Suma	46 355	46 718	46 271	16 767	16 474	16 278

* Dane za rok 2012 pominięto ze względu na ich niekompletność.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

wania społeczne, zaostrzają się wymogi ekologiczne, które często wymuszają wdrażanie nowych technologii, co w efekcie końcowym zwiększa wymogi co do metod i efektów zarządzania usługami komunalnymi [Zysnarski 2003, s. 16].

Analiza regulacji prawnych na przestrzeni lat obowiązywania ustawy o gospodarce komunalnej wyraźnie wskazuje na tendencje coraz szerszych możności realizacji usług publicznych w oparciu o podmioty zewnętrzne. Problem ten jest

coraz bardziej widoczny w gminach i małych powiatach o ograniczonych zasobach materialnych i finansowych. Coraz częściej jednostki takie rezygnują z modelu autonomicznego i komercyjnego na korzyść modelu outsourcingowego oraz łączenia zasobów poprzez tworzenie podmiotów ponadgminnych. Przykładem może tu być stworzenie kompleksowego systemu obejmującego zbieranie, odzysk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie 27 gmin wchodzących w skład Celowego Związku Gmin R-XXI[5].

4. Kierunki zmian w zarządzaniu gospodarką komunalną w JST

Specyfika działalności komunalnej wpływa na swoistą zachowawczość tego sektora, co z kolei odbija się na powolnym tempie dokonujących się zmian organizacyjno-prawnych i własnościowych [Grzymała 2010, s. 285]. Problem poszukiwania optymalnego modelu zarządzania usługami komunalnymi sprowadza się do określenia tych determinant i kryteriów, według których samorządy podejmują decyzje co do form i sposobów wykonywania zadań publicznych. Czynniki i kryteria, według których dokonywany jest wybór modelu zarządzania zadaniami publicznymi, to przede wszystkim: organizacyjne, finansowe, jakościowe, społeczne i polityczne.

Czynniki organizacyjne, finansowe, jakościowe i społeczne, jako te, które decydują o kształcie produktu danej społeczności, należy rozpatrywać łącznie i w rzeczywistości to one decydują o sposobie i wyborze modelu świadczenia usług komunalnych i zarządzania nimi. Wszystkie te czynniki można skwantyfikować i oszacować, aby w efekcie końcowym ocenić, jakie koszty i korzyści płyną z przyjętych do realizacji rozwiązań. Z tego też powodu ważne jest poszukiwanie wszystkich tych kryteriów, które można scharakteryzować i zidentyfikować jako ilościowe, ponieważ będą to te wszystkie czynniki, które w minimalnym stopniu obciążone będą cechami subiektywizmu przy podejmowaniu decyzji[6].

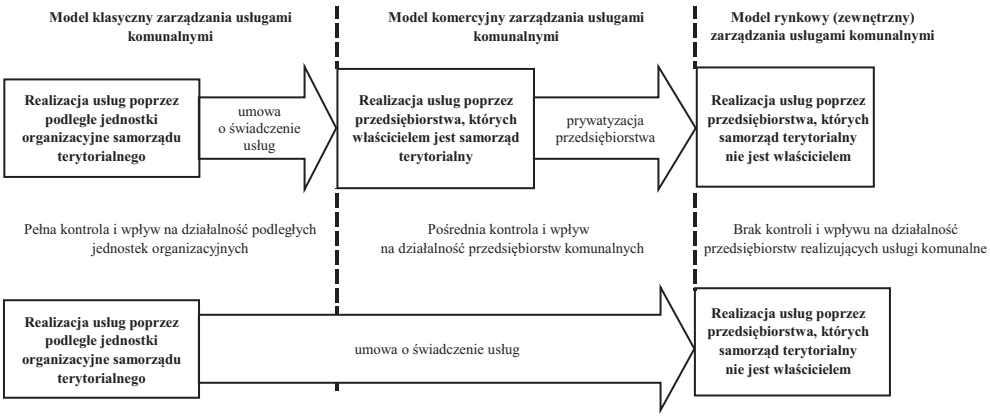
Natomiast w przypadku czynników politycznych obserwacja praktyki samorządowej pokazuje, że partykularne interesy, i to realizowane zwykle w horyzoncie krótkookresowym, nie sprzyjają podnoszeniu efektywności w zarządzaniu usługami komunalnymi, a także najczęściej hamują proces zmian i dostosowywania się do wymogów otoczenia, w tym przede wszystkim społecznego. Z tego też powodu rozwiązaniem sprzyjającym podnoszeniu efektywności usług komunalnych i ich odpolitycznieniu jest wyprowadzenie ich poza JST w sposób częściowy lub całkowity.

---

[5] Gminy te to: Maszewo, Nowogard, Osina, Przybiernów, Stepnica, Gryfice, Karnice, Płoty, Rewal, Trzebiatów, Dziwnów, Golczewo, Kamień Pomorski, Świerzno, Międzyzdroje, Wolin, Chociwel, Dobra, Radowo Małe, Resko, Węgorzyno, Drawsko Pomorskie, Ostrowice, Wierzchowo, Złocieniec, Brzeźno, Świnoujście.

[6] Przydatne w takich przypadkach jest wykorzystanie metody analizy kosztów i korzyści (*Cost-Benefit Analysis*). Takie podejście pozwala na przyjęcie najbardziej efektywnego rozwiązania, które uwzględnia aspekty nie tylko finansowe, ale także organizacyjne, jakościowe i przede wszystkim społeczne.

Komercjalizacja usług publicznych poprzez tworzenie spółek prawa handlowego jest w tym przypadku na pewno dużym krokiem w kierunku urynkowienia gospodarki komunalnej [Bach 2000]. Oczywiście nie wszystkie sfery zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego da się skomercjalizować. Schematycznie ujęcie kierunków przekształceń i zmian modelu zarządzania gospodarką komunalną zaprezentowano na rys. 1.



Rys. 1. Modele zarządzania gospodarką komunalną zgodne z obowiązującymi przepisami prawa

Źródło: opracowanie własne.

Przy klasycznym modelu zarządzania gospodarką komunalną JST musi utrzymywać odpowiednie struktury organizacyjne i zarządzać nimi niezależnie od liczby odbiorców usług. Z tego też powodu opór przed zmianami, niski poziom aktywności pracowników ogranicza w sposób znaczący swobodę zarządzania usługami publicznymi. Im bardziej usługi publiczne osadzone są w realiach rynkowych, tym łatwiejsze są działania zwiększające przychody i redukujące koszty. Ponadto ryzyko związane z prowadzoną działalnością w zakresie świadczenia określonego rodzaju usług, wraz z transferem ich na zewnątrz, maleje z punktu widzenia JST, ponieważ jest ono w całości lub w części ponoszone przez podmiot realizujący usługi komunalne. Cele organizacyjne w znaczący sposób upraszczają i zwiększają sprawność realizacji zadań przez sektor samorządowy. Zwykle każde nowe zadanie powoduje kolejny rozrost struktur, a nie poszukiwanie możliwości ich realizacji przy określonych zasobach. Jednocześnie transfer usług na zewnątrz upraszcza sposoby ich świadczenia. Dana JST staje się jedynie zleceniodawcą usług i kontrolerem zakresu i jakości ich wykonania, co uzależnia wypłatę ustalonego wynagrodzenia. Stopniowy spadek własnych jednostek organizacyjnych realizujących zadania publiczne na korzyść przekształceń i transferu realizacji tych zadań na zewnątrz wskazują także dane dotyczące procesów komercjalizacji i prywatyzacji w JST w zakresie realizacji usług publicznych (tab. 2).

Tabela 2. Przekształcenia podstawowych form prowadzenia działalności w sektorze komunalnym w latach 2006-2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Zakłady budżetowe	1116	1157	1195	1571	782	795	796
Utworzenie	15	13	14	6	25	33	32
Likwidacja	2	8	8	5	4	5	12
Przekształcenie w jednostki budżetowe	26	7	12	7	16	35	9
Przekształcenie w spółki z o. o.	15	15	19	16	90	38	34
Połączenie zakładów budżetowych	–	–	–	–	–	–	2
Jednostki budżetowe	876	903	1003	1445	1305	1223	1231
Utworzenie	7	22	17	13	28	37	44
Utworzenie w miejsce likwidowanych zakładów budżetowych	26	7	12	7	16	35	9
Likwidacja	15	7	4	3	5	14	22
Przekształcenie w spółki z o. o.	–	1	–	3	2	3	6
Pozostałe przekształcenia	10	8	2	2	2	5	8
Spółki z o.o.	1698	1811	1914	1933	2058	2312	2402
Utworzenie lub przystąpienie do spółki	31	45	52	45	159	132	150
Utworzenie w miejsce likwidowanych zakładów budżetowych	15	15	19	16	90	38	34
Likwidacja	9	20	19	8	5	26	20
Prywatyzacja (zbycie udziałów)	–	14	6	10	7	6	13
Pozostałe przekształcenia	2	14	3	2	3	9	13
Spółki akcyjne	166	194	210	180	373	397	409
Utworzenie lub przystąpienie do spółki	2	15	7	14	30	19	24
Likwidacja	4	4	5	3	3	2	6
Prywatyzacja (zbycie udziałów)	3	–	–	2	4	2	2
Pozostałe przekształcenia	2	1	2	–	–	–	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie Informacji o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego za lata 2006 -2012, Ministerstwo Skarbu Państwa.

Należy podkreślić, że mimo dużych nieścisłości w prezentowanych w tab. 2 danych, co wynika z braków sprawozdawczych, wyraźnie widać kierunki przekształceń i wręcz docelowe formy organizacyjno-prawne w zakresie gospodarki komunalnej[7]. Można powiedzieć, że sektor samorządowy przeszedł w znaczącej części do modelu komercyjnego, w którym świadczenie usług publicznych realizowane jest w oparciu o spółki prawa handlowego, których JST są właścicielem. Nasuwa się pytanie, czy należy iść dalej w kierunku modelu outsourcingu zewnętrznego? Korzyści, jakie przypisywane są zastosowaniu outsourcingu, a które można w sposób bezpośredni przyporządkować takiemu procesowi w JST, to [Gay, Essinger 2002, s. 29]:

– obniżka kosztów uzyskania usługi ze względu na możliwość wyboru spomiędzy różnych oferentów,
– zmniejszenie zatrudnienia,
– elastyczne warunki świadczenia usługi,
– dostęp do wiedzy,
– poprawa jakości usług,
– oszczędność czasu zarządzających JST poprzez skupianie uwagi na nadzorze i kontroli nad realizacją usług,
– koncentracja na podstawowych celach i zadaniach JST,
– zmniejszenie zapotrzebowania na inwestycje i korzystniejsza alokacja zasobów publicznych,
– uwalnianie zasobów publicznych w oparciu o oszczędności w kosztach zakupu usług.

Ponadto należy wskazać, iż JST, transferując usługi komunalne na zewnątrz, nie muszą tworzyć specjalistycznych struktur do każdego rodzaju usług, powierzając specjalizację podmiotom zewnętrznym. Problem ten jest szczególnie istotny w mniejszych JST o ograniczonych zasobach finansowych. Z drugiej zaś strony, przy zarządzaniu gospodarką komunalną w oparciu o model outsourcingu zewnętrznego zawsze będzie istnieć zagrożenie zmów cenowych oraz utraty kontroli nad cenami w zakresie świadczonych usług publicznych.

5. Wnioski

Wnioski, jakie nasuwają się w zakresie zmian w procesach zarządzania gospodarką komunalną, można określić w sposób następujący:

1. Klasyczny model zarządzania gospodarką komunalną, w którym podległe jednostki organizacyjne realizują zadania w tym zakresie, nie pozwala na żadne prawo wyboru ze strony konsumentów. Tym samym w warunkach częściowej lub całkowitej odpłatności za usługi konsument ponosi ją niezależnie od tego, czy podmiot je

[7] Szerzej na temat prawnych i organizacyjnych aspektów procesów przekształceń podmiotów JST w: [Sońta 2011].

realizujący działa efektywnie, czy też nie. Brakuje efektu konkurencji, a możliwe są jedynie naciski ze strony społeczności.

2. Model komercyjny zmusza jednostki zależne od JST do konkurowania na rynku usług publicznych, ale też nie tylko, a wprowadzanie mechanizmów wyboru daje możliwość aktywniejszego zarządzania gospodarką komunalną (szczególnie w zakresie jakości usług), a także pośrednio daje swego rodzaju prawo wyboru społeczności.

3. Ewoluowanie w kierunku modelu outsourcingu zewnętrznego wydaje się kierunkiem uzasadnionym, który jest preferowany także przez stanowiących prawo w zakresie gospodarki komunalnej. Nie należy jednak zapominać, że w specyficznej branży, jaką jest gospodarka komunalna, podmioty komercyjne zawsze będą poszukiwać i wybierać realizację tych usług, które będą się im opłacać. Może to prowadzić do utraty kontroli nad rynkiem usług komunalnych poprzez różnego rodzaju zmowy cenowe lub ponowną monopolizację rynku przez podmioty najsilniejsze, które w początkowym okresie mogą proponować niższe ceny niż konkurenci, a po ich wyeliminowaniu – stosować ceny, które im odpowiadają.

Literatura

Bach S., *Decentralization and privatization in municipal services: The case of health services*, International Labour Office, Geneva 2000.

Biehl D., *The contribution of Infrastructure to Regional Development*, European Communities, Luxembourg 1986.

Gay C.L., Essinger J., *Outsourcing strategiczny. Koncepcja, modele i wdrażanie*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2002.

Grzymała Z., *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce aspekty organizacyjno-prawne i ekonomiczne*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010.

Kulesza M., *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, „Samorząd Terytorialny" 2012, nr 7-8.

Sońta W., *Przekształcenia gospodarki komunalnej w Polsce*, Rocznik Żyrardowski, t. IX/2011, Wyższa Szkoła Rozwoju Lokalnego w Żyrardowie, Mazowieckie Towarzystwo Naukowe, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Technologii Eksploatacji – PIB, Radom 2011.

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (DzU 1997 nr 9, poz. 43 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU nr 257, poz. 1240 ze zm.).

Wollmann H., *Public Services in European Countries. Between Public/Municipal and Private Sector Provision – and Reverse?* IPSA, Grenoble 2013.

Zysnarski J., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka*, ODDK, Gdańsk 2003.

CHANGE PROCESSES IN THE MUNICIPAL ECONOMY MANAGEMENT IN LOCAL GOVERNMENT UNITS ON THE BACKGROUND OF LEGISLATIVE CONDITIONS

Summary: The article presents the main directions and models change in the management of municipal economy. These processes are becoming clearer and determined primarily by the introduction of legal regulations. The purpose of this article is to present the scope of the changes and transformations in the field of municipal economy in JST on the basis of the evolution of the regulatory environment, which is the basis for the functioning of the municipal economy. Statistical data, available literature of the subject and the current and expired legislative acts should be the basis for conclusions with regard to the evolution of the systems of municipal economy in Poland.

Keywords: local government, municipal economy, public services.