

Beata Sadowska

Zakład budżetowy a spółka prawa handlowego : teoretyczne aspekty organizowania i finansowania komunalnego zasobu mieszkaniowego w gminach

Ekonomiczne Problemy Usług nr 100, 195-207

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

BEATA SADOWSKA

Uniwersytet Szczeciński

**ZAKŁAD BUDŻETOWY A SPÓŁKA PRAWA HANDLOWEGO –
TEORETYCZNE ASPEKTY ORGANIZOWANIA I FINANSOWANIA
KOMUNALNEGO ZASOBU MIESZKANIOWEGO W GMINACH**

Wprowadzenie

Jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzyć wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej zarówno osobom fizycznym, jak i prawnym, ale również jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej (zakłady budżetowe), w drodze umowy, na zasadach ogólnych, na podstawie przepisów prawa zamówień publicznych.

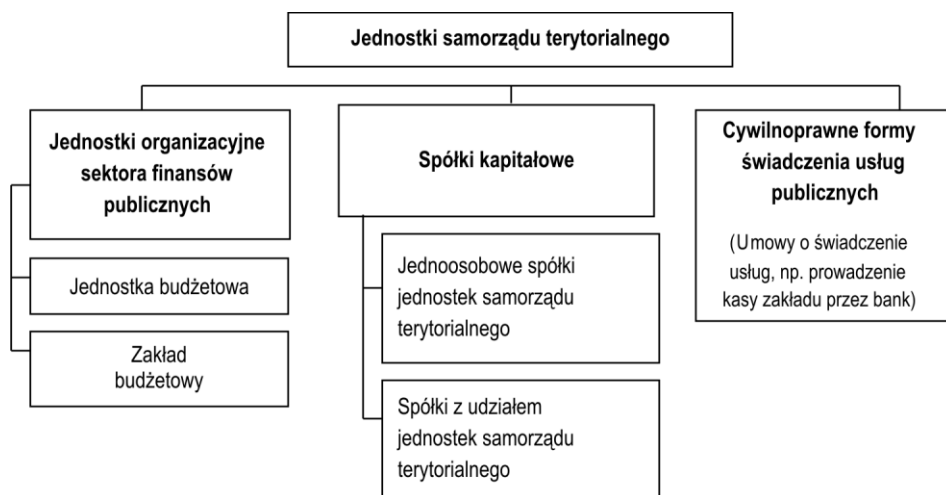
Usługi publiczne mogą być świadczone przez sektor publiczny, a zadania publiczne mogą być wykonywane zarówno przez przedsiębiorstwa komunalne, użyteczności publicznej, jak również istnieje możliwość zlecenia wykonywania zadań podmiotom sektora komercyjnego.

Celem artykułu jest porównanie dwóch struktur, w których prowadzona jest organizacja komunalnej gospodarki mieszkaniowej w gminach, wskazanie na wady i zalety tych struktur. Zostaną określone efekty możliwe do uzyskania w wyniku przekształcenia zakładu budżetowego w spółkę prawa handlowego, jak również zmiany w zakresie prowadzonej gospodarki finansowej.

1. Zakład budżetowy jako podstawowa forma organizacji komunalnych usług mieszkaniowych w gminach

Działalność związana z tymi usługami mieszkaniowymi, do których świadczenia gminy są zobligowane, należy do sfery usług publicznych. Zadania publiczne gminy mogą powierzyć do wykonania podmiotom komunalnym, użyteczności publicznej, osobom prawnym, fizycznym, jak również istnieje możliwość zlecenia wykonywania zadań jednostkom sektora komercyjnego, ale również jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, w drodze umowy, na zasadach ogólnych, na podstawie przepisów zamówień publicznych.

Na rysunku 1.2 zaprezentowano formy organizacyjno-prawne, możliwe do wykorzystania w celu świadczenia usług publicznych, w tym z zakresu mieszkalnictwa¹.



Rys. 1. Formy organizacyjno-prawne świadczenia usług publicznych

Źródło: na podstawie: A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Gospodarka samorządu terytorialnego...*

¹ A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 124.

Grono firm i instytucji zainteresowanych świadczeniem usług komunalnych jest ograniczone. Jako przyczynę tego stanu rzeczy należy wskazać cechy usług komunalnych, takie jak²:

- ciągłość i powszechność świadczenia usług,
- dostępność dla społeczności lokalnej,
- brak motywu maksymalizacji zysku.

Spółki kapitałowe posiadają osobowość prawną i są właścicielami określonego majątku. Prowadzą pełny rachunek kosztów i podlegają opodatkowaniu na zasadach powszechnie obowiązujących. Mogą stanowić konkurencyjną formę organizacyjno-prawną świadczenia komunalnych usług mieszkaniowych w odniesieniu do realizacji tych zadań przez zakład budżetowy.

Współcześnie gminy świadczą usługi mieszkaniowe na rzecz społeczeństwa, wykorzystując formę zakładu budżetowego, spółki prawa handlowego, jak również Towarzystwa Budownictwa Społecznego. Wybór formy organizacyjno-prawnej świadczenia usług komunalnych, w tym mieszkaniowych, jest elementem polityki gminy, gdyż to gmina ponosi pełną odpowiedzialność za zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej.

W ustawie z 10 maja 1990 roku gminy zostały zobowiązane do likwidacji przedsiębiorstw państwowych, w tym gospodarujących zasobem mieszkaniowym. Wówczas to pojawiły się w tej sferze zakłady budżetowe administrujące komunalnymi mieszkaniami, nieruchomościami.

Zakład budżetowy to jednostka organizacyjna sektora finansów publicznych, która odpłatnie wykonuje zadania oraz pokrywa koszty swojej działalności z przychodów własnych. Zakład budżetowy jest powiązany z jednostką macierzystą metodą netto, co oznacza, iż w przypadku wykazania straty jest ona pokrywana ze środków finansowych jednostki nadrzędnej. Natomiast gdy zakład budżetowy wykazuje zysk, w całości jest on odprowadzany do budżetu³. M. Dylewski i B. Filipiak uzupełniają, że zakład budżetowy scharakteryzowano jako⁴: „jednostkę, która nie ma osobowości prawnej ani nie prowadzi własnej polityki cenowej. Podstawą gospodarki finansowej jest roczny plan finansowy

² A. Szewczuk, *Usługi komunalne*, w: *Współczesna ekonomika usług*, red. S. Flejterski, A. Panasiuk, J. Perenc, G. Rosa, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 479–482.

³ M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe, Narzędzia, Decyzje, Procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 21; A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Gospodarka samorządu terytorialnego...*, s. 127.

⁴ M. Dylewski, B. Filipiak, *Usługi publiczne*, w: *Współczesna ekonomika usług*, red. S. Flejterski, A. Panasiuk, J. Perenc, G. Rosa, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 463.

a gospodarka finansowa prowadzona jest zgodnie z ustawą o finansach publicznych...”.

Prawne uwarunkowania działalności zakładów budżetowych zawarte są w wielu różnych aktach prawnych⁵:

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym,
- Ustawa z dnia 1 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego,
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej,
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych,
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 roku, prawo zamówień publicznych,
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami,
- Ustawa o własności lokali z dnia 24 czerwca 1994 roku,
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 roku o dodatkach mieszkaniowych.

Regulacje prawne precyzyjnie określają, kiedy gminy mogą tworzyć, przekształcać, likwidować zakłady budżetowe, określać jakie usługi mogą być przez nie świadczone, oraz jak należy organizować i finansować działalność prowadzoną w formie zakładu budżetowego. Omawiana forma organizacyjno-prawna powołana jest do realizacji określonych zadań na zasadzie odpłatności, w związku z tym jednym ze źródeł przychodów zakładu budżetowego są przychody własne⁶.

Obok przychodów własnych zakład budżetowy może otrzymywać z budżetu różnego rodzaju dotacje⁷: przedmiotowe, celowe na zadania bieżące, dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji;

⁵ Opracowanie własne na podstawie: T. Fijałkowski, *Gospodarka nieruchomościami, własność lokali, ochrona praw lokatorów. Akty prawne, komentarz, orzecznictwo*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2005, s. 31, 45; W.Z. Byczkowski, *Prawne uwarunkowania przekształcenia komunalnego zakładu budżetowego w spółkę prawa handlowego*, w: *Program Prywatyzacji Podmiotów Komunalnych*, red. J. Majewski, Wydawnictwo Gdańskie, Gdańsk–Gdynia 2004, s. 363 (Dz.U. z 2001 r., nr 124, poz. 1591 z późn. zm.; Dz.U. z 2001 r., nr 71, poz. 733 z późn. zm.; Dz.U. z 1997 r., nr 9, poz. 43 z późn. zm.; Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240; Dz.U. z 2007 r., nr 223, poz. 1655 z późn. zm.; Dz.U. z 2000 r., nr 46, poz. 543 z późn. zm.; Dz.U. z 2000 r., nr 80, poz. 903 z późn. zm.; Dz.U. z 2001 r., nr 71, poz. 734).

⁶ S. Kańduła, J. Przybylska, *Organizacja działalności gospodarczej samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008, s. 50–55.

⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU z 2009 r., nr 157, poz. 1240.

w zakresie określonym w odrębnych ustawach samorządowy zakład budżetowy może otrzymywać dotację podmiotową.

Od 2000 roku suma dotacji dla jednego zakładu budżetowego nie może być wyższa niż 50% kosztów jego działalności. Ograniczenie to nie dotyczy jednak dotacji inwestycyjnych oraz dotacji otrzymywanych w związku z realizacją projektu lub zadania współfinansowanego ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności Unii Europejskiej.

Nie jest możliwe finansowanie działalności zakładu budżetowego środkami o charakterze zwrotnym. Zakład budżetowy zachowuje swobodę w kształtowaniu wielkości zatrudnienia, natomiast w zakresie płac swoboda ta jest ograniczona obowiązującymi przepisami płacowymi⁸.

Na tle powyższych konkluzji stwierdzić należy, iż zakład budżetowy gromadzi środki finansowe i oprócz wydatków na wynagrodzenia pracowników środki te przeznacza na administrowanie⁹ (zarządzanie) oraz koszty remontów, a działalność inwestycyjna zakładu budżetowego finansowana jest na odrębnych zasadach. Jest to związane z tym, że zakład budżetowy nie dysponuje źródłami finansowania inwestycji charakterystycznymi dla podmiotów działających na podstawie przepisów kodeksu handlowego. Po pierwsze, nie może on wykorzystać na cele inwestycyjne wypracowanej nadwyżki finansowej, gdyż w całości przekazuje ją do budżetu nadzorującego go samorządu. Po drugie, zakłady budżetowe dopiero od 2010 roku dokonują odpisów amortyzacyjnych środków trwałych, pozwalających zgromadzić niezbędne środki na odtworzenie majątku¹⁰.

Ustawa o gospodarce komunalnej postuluje, aby formę zakładu budżetowego wykorzystywać tylko wówczas, gdy planowane jest realizowanie przez taki zakład zadań o charakterze użyteczności publicznej¹¹. Artykułu 14 Ustawy o finansach publicznych¹² wyraźnie wskazuje, iż zakłady budżetowe powinny być utrzymywane jedynie dla realizacji zadań własnych gmin, w tym w zakresie

⁸ S. Kańduła, J. Przybylska, *Organizacja działalności gospodarczej...*, s. 50–55.

⁹ Administrowanie, zarządzanie to głównie koszty zarządu, czyli wynagrodzenia pracowników, utrzymanie nieruchomości biurowych, zakup materiałów, obsługa sieci informatycznych i programów finansowo-księgowych.

¹⁰ S. Kańduła, J. Przybylska, *Organizacja działalności gospodarczej...*

¹¹ Zadania o charakterze użyteczności publicznej to zadania, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 1 Ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz.U. z 1997 r., nr 9, poz. 43); (art. 7 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

¹² Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240.

zadań dotyczących gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi. Przepisy prawa obecnie obowiązujące dają gminom możliwość przekształcenia zakładu budżetowego w spółkę prawa handlowego.

2. Spółka prawa handlowego alternatywna formą zarządzania komunalnym zasobem mieszkaniowym

Jedną z najbardziej rozpowszechnionych form organizowania usług komunalnych, obok zakładów budżetowych, jest forma spółki kapitałowej, a prawne uwarunkowania działalności spółek kapitałowych zawarte są w różnych aktach prawnych¹³:

- Ustawa z dnia z dnia 15 września 2000 roku Kodeks spółek handlowych,
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny,
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym,
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej,
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych,
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 roku, prawo zamówień publicznych,
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami.

Kapitałowe spółki prawa handlowego to spółka akcyjna i spółka z ograniczoną odpowiedzialnością¹⁴. Spółka akcyjna jest najstarszą formą spółki kapitałowej, a jej rozwój zaczął się w XIX wieku. Jest najbardziej korzystną formą dla dużych przedsiębiorstw, wykorzystywaną w sektorze usług publicznych rzadko i od niedawna.

¹³ Opracowanie własne na podstawie: T. Fijałkowski, *Gospodarka nieruchomościami, własność lokali, ochrona praw lokatorów. Akty prawne, komentarz, orzecznictwo*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2005, s. 31,45, www.msp.money.pl/akty_prawne/kodeks_spolek_handlowych (3.01.2012). (Dz.U. z 2000 r., nr 94, poz. 1037 z późn. zm.; Dz.U. z 1964 r., nr 16, poz. 93 z późn. zm.; Dz.U. z 2001 r., nr 124, poz. 1591 z późn. zm.; Dz.U. z 1997 r., nr 9, poz. 43 z późn. zm.; Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240; Dz.U. z 2007 r., nr 223, poz. 1655 z późn. zm.; Dz.U. z 2000 r., nr 46, poz.543 z późn. zm.).

¹⁴ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, tytuł III, Dz.U. nr. 94, poz. 1037 z późn. zm.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki prawa handlowego, a także przystępować do już istniejących spółek. Gmina może tworzyć spółki prawa handlowego, jeśli łącznie zostaną spełnione dwa warunki¹⁵:

- istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym,
- występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty, a zastosowanie innych działań nie doprowadziło do aktywacji gospodarczej, w szczególności do ożywienia rynku lokalnego.

Zaakceptować należy jednak fakt, iż gmina, a dokładniej jej organ wykonawczy¹⁶, ma prawo wpływania na decyzję organów zarządzających spółek, gdyż to właśnie ten organ zatwierdza regulamin określający zasady korzystania z usług publicznych. Poza tym organ stanowiący¹⁷ JST podejmuje decyzje o wysokości cen i opłat za usługi komunalne¹⁸.

Funkcjonujące obecnie spółki prawa handlowego, głównie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, mają dużą autonomię, jeśli chodzi o kształtowanie polityki finansowej, co stawia je w pozycji konkurencyjnej w odniesieniu do zakładów budżetowych.

3. Zakład budżetowy a spółka prawa handlowego – zalety i wady

Każde usprawnienie funkcjonowania sektora komunalnego może stanowić istotny wkład w rozwój gospodarczy na danym terenie. Poprawianie wydajności przedsiębiorstw oraz zmniejszenie finansowych ciężarów ponoszonych przez władze lokalne to cele niemal powszechne.

Aby wiedzieć co zmieniać i jak to robić, należy najpierw poznać wady i zalety w obszarach, w których chcemy coś zmienić, usprawnić. W analizowanym przypadku należy skupić uwagę na wadach i zaletach dwóch struktur orga-

¹⁵ Por. K. Gałuszka, *Spółki handlowe jako forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, red. B. Filipiak, A. Szewczuk, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2009; s. 131, M. Szypliński, *Prawne formy realizacji zadań gospodarczych i społecznych samorządu terytorialnego*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „Dom Organizatora”, Toruń 2008, s. 34.

¹⁶ Organem wykonawczym w gminie może być wójt, burmistrz lub prezydent.

¹⁷ Organem stanowiącym w gminie jest rada gminy, z przewodniczącym na czele.

¹⁸ A. Szewczuk, *Usługi komunalne*, w: *Współczesna ekonomika usług...*, s. 490-491.

nizacyjnych, funkcjonowania w ramach zakładu budżetowego oraz spółki prawa handlowego (spółki z ograniczoną odpowiedzialnością).

Tabela 1

Wady i zalety zakładu budżetowego

Wady	Zalety
– brak osobowości i samodzielności prawnej	– łatwość tworzenia
– niska racjonalność działania, która podyktowana jest rzetelnością wykonywanej pracy, a nie planowaniem osiągnięcia zysków finansowych	– łatwość zarządzania przez gminę (system bezpośrednich dyrektyw)
– niemożność realizowania działalności spoza sfery użyteczności publicznej	– prostota dotowania
– stosowanie budżetowego systemu wynagrodzeń (sztywny system, niezależny od uzyskiwanych efektów)	– prosta ewidencja i sprawozdawczość
– możliwości rozwojowe uzależnione od decyzji władz gminy	– łatwość powierzania zadań z zakresu administracji publicznej
– brak amortyzacji, co nie pozwala na gromadzenie środków przeznaczonych na odtwarzanie majątku (dekapitalizacja majątku)	– stabilność instytucji
– roczny system finansowania, a tym samym krótkookresowa perspektywa działalności	– cenione miejsca pracy (pracownicy samorządowi)
– rachunkowość kasowa utrudniająca wprowadzanie rachunkowości zarządczej	– dają poczucie bezpieczeństwa, ponieważ są przeciwieństwem kapitalisty, na którego politykę gospodarczą społeczność nie ma wpływu
– za zobowiązania podmiotu prawną odpowiedzialność ponosi organ stanowiący gminy	– pełna odpowiedzialność gminy za działania podmiotu oraz obowiązek pokrywania strat
– zaciąganie pożyczek i kredytów tylko na bieżącą działalność	
– niemożność zaciągania kredytów na działalność inwestycyjną samodzielnie (w imieniu zakładu budżetowego może to zrobić gmina)	
– wynik finansowy nie ma żadnego znaczenia dla egzystencji podmiotu (brak motywacji do generowania dodatniego wyniku)	
– brak możliwości przeznaczenia dodatniego wyniku finansowego (nadwyżki) na cele inwestycyjne – zwrot do budżetu nadrzędnego	
– brak rady nadzorczej, rady pracowniczej, organ nadzorczy to rada gminy, która ma bezpośredni wpływ na zarządzanie zakładem	
– funkcja dyrektora, kierownika zakładu ma przedmiotowy charakter	

Wady	Zalety
– ubezwłasnowolniony podmiot	
– brak samodzielności finansowej	
– brak mechanizmów motywacyjnych u pracowników	
– wysokie koszty zarządu	
– można nim ręcznie sterować	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Program prywatyzacji...*; J. Przybylska, *Audyt wewnętrzny w sektorze publicznym*, CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2010.

Tabela 2

Wady i zalety spółek prawa handlowego

Wady	Zalety
– pełne opodatkowanie	– możliwość pozyskania zewnętrznego kapitału – zdolność kredytowa
– długi okres tworzenia spółki (analizy, wyceny, negocjacje)	– racjonalność działania w celu osiągnięcia maksymalnego zysku wynikająca z praw rynku
– brak gwarancji poprawności działania (szczególnie w sferze komunalnych usług mieszkaniowych – sfera szczególnie wrażliwa społecznie)	– możliwe zarządzanie na zasadach menadżerskich i związana z tym racjonalizacja wydatków
– możliwość powierzenia zadań z zakresu administracji publicznej tylko w formie umowy zlecenia	– możliwe swobodne kształtowanie wewnętrznych procesów gospodarczych (wynagrodzeń, gospodarowania środkami trwałymi, zapasami)
– konieczność regulowania stosunków spółka–gmina za pomocą systemu umów zawieranych z zastosowaniem zasad zawartych w ustawie Prawo zamówień publicznych.	– ograniczona odpowiedzialność majątkowa gminy
– wysokie koszty uruchomienia	– stosunkowo duża łatwość dokonywania przekształceń wewnętrznych, dostosowujących do zmiennych warunków otoczenia
– gmina jako zgromadzenie wspólników będzie miała nadal pewien wpływ na decyzje organów zarządzających spółką	– wydłużanie okresu finansowania (dłuższa perspektywa planowania, strategia działania)
– gmina jako zgromadzenie wspólników podejmuje decyzje o opłatach i cenach za usługi (czynsz)	– możliwość uczestniczenia w innych osobach prawnych (spółka może przystępować do innych spółek prawa handlowego, może realizować nie tylko zadania o użyteczności publicznej)
– dotowanie nadal przez gminę	– elastyczność w wyborze formy pokrywania strat (dopłaty, podniesienie kapitału zakładowego)

Wady	Zalety
– stwierdzenie, że spółki gminne działające w sferze komunalnych usług mieszkaniowych nie wykazują działań proefektywnościowych	– naliczanie amortyzacji stanowiącej finansowe źródło odtwarzania majątku
– stwierdzenie, że spółki w sferze komunalnych usług mieszkaniowych koncentrują swoją działalność tylko na zadaniach eksploatacyjno-remontowych	– menadżer jako nowoczesny przywódca, wybierany w drodze konkursu (zarządzający spółką to człowiek o najwyższych kwalifikacjach, z odpowiednim doświadczeniem i praktyką) niewyberany w ramach powołania
– zagrożenie upadłością	– mniej rygorystyczne podstawy prawne prowadzenia działalności, rozrachunków, księgowości
– zagrożenie upolitycznieniem w przypadku spółki w 100% gminnej	– większa niż w zakładzie budżetowym autonomia
– spółka gminna ponosi ryzyko na rachunek mieszkańców	– niższe koszty świadczonych usług
	– wprowadzanie nowych technik zarządzania
	– wprowadzanie rachunku ekonomicznego
	– aplikowanie o środki unijne przez spółkę, a nie przez miasto
	– nie obowiązują limity zatrudnienia i wynagrodzenia

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Program prywatyzacji...*; 2) J. Przybylska, *Audyt wewnętrzny...*

Rozważając zmianę struktury organizacyjnej, należy odpowiedzieć sobie na szereg pytań. Wcześniej trzeba dokładnie przeanalizować wady i zalety funkcjonowania w obu strukturach (zakład budżetowy czy spółka prawa handlowego). Należy próbować znaleźć szanse i zagrożenia, na jakie możemy być narażeni w ramach przekształcenia. Takie zmiany budzą zawsze wiele emocji, szczególnie wśród społeczeństwa i pracowników.

Decydenci będą musieli sprostać nie tylko własnym oczekiwaniom, lecz winni wziąć pod uwagę głosy zarówno otoczenia bliższego, jak i dalszego, mając na uwadze, że napotkają na tej drodze zarówno zwolenników, jak i przeciwników przekształceń i restrukturyzacji.

4. Spółka prawa handlowego – efekty możliwe do uzyskania

Zmiana modelu zarządzania, którego pierwszym krokiem jest przekształcenie zakładu budżetowego w spółkę prawa handlowego, z pewnością usprawni działania w obszarze komunalnej gospodarki mieszkaniowej.

W statucie spółki zostanie jasno określony zakres świadczonych usług oraz mechanizmy kontroli działalności poprzez powołanie rady nadzorczej. Efektem będzie przejrzystość finansów gminy związanych z utrzymaniem zasobów w wyniku racjonalizacji zarządzania oraz położenie nacisku na uzyskiwanie wysokich efektów przy niskich nakładach.

Zmiana zarządzania w wyniku powołania spółki prawa handlowego pozwoli na rozwój mechanizmów rynkowych, stymulowanie wyższej jakości usług, ograniczanie kosztów zarządzania, merytoryczne podejście do klienta. Możliwa będzie eliminacja pozamerytorycznych kryteriów doboru kadry zarządzającej, czyli odejście od partyjnego doboru tej kadry na rzecz otwartych konkursów na podstawie wskazanych kryteriów doboru, zatrudnianie pracowników doświadczonych i dobrze wykształconych, wprowadzanie kodeksów etyki zawodowej.

Umożliwi to kadrze kierowniczej planowanie strategiczne, wieloletnie, wprowadzanie systemów motywacyjnych, sprawne świadczenie komunalnych usług mieszkaniowych i możliwość prowadzenia działalności inwestycyjnej w ramach własnych środków finansowych, dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania, możliwość samodzielnego aplikowania o środki unijne oraz zapewni społeczną akceptację w ramach prowadzonej działalności gospodarczej.

5. Bariery przekształceń i racjonalizacji komunalnych usług mieszkaniowych w ramach zmiany sposobu zarządzania jednostką

Podstawowym problemem w zarządzaniu oraz w racjonalizacji, czyli wprowadzaniu zmian w obszarze zarządzania, są aspekty społeczne w tym pracownicze. Pracownicy są szczególnie wrażliwi na wszelkie zmiany organizacyjne, a przekształcenia kojarzą się im ze zwolnieniami, obniżką wynagrodzenia, pozbawieniem dodatkowych świadczeń.

Negatywna ocena pracowników oraz związków zawodowych co do propozycji przekształcenia może opóźnić lub całkowicie uniemożliwić wprowadza-

nie zmian w danej organizacji. Szczególnie narażeni na utratę pracy będą się czuli pracownicy z wieloletnim stażem, nieposiadający odpowiedniego wykształcenia. Te obawy są częściowo uzasadnione, gdyż zarząd spółki prawa handlowego nie będzie mógł sobie pozwolić na opłacanie pracowników mało wydajnych, którzy nie potrafili się wykazać zdolnościami i umiejętnościami.

Społeczeństwo lokalne będzie się obawiało wzrostu cen usług, często mieszkańcy wątpią w lepszą dostępność czy wyższą jakość usług, jak również nie wierzą w lepszą i efektywniejszą obsługę klienta, twierdząc, iż urzędnik zawsze pozostanie urzędnikiem.

Gminy często borykają się z problemem rozstrzygnięcia kwestii podejścia do gospodarki komunalnej. Wciąż panuje przekonanie, iż bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności wyklucza dążenie do osiągania zysku. Takie myślenie sprawia, iż nie podejmuje się wysiłków zmiany zarządzania w obszarze usług mieszkaniowych. Problemem jest również brak jakichkolwiek analiz, chociażby cząstkowych, w zakresie efektywnego świadczenia komunalnych usług mieszkaniowych.

Podsumowanie

W administracji publicznej brakuje usług wysokiej jakości, ale brakuje również wysokiej jakości przywództwa. Trudno jest przeprowadzać zmiany w skostniałych strukturach, jednakże należy mieć świadomość, iż te zmiany są niezbędne i pożądane. Społeczeństwo ma wysokie wymagania i obecnie nie ma zaufania do instytucji publicznych.

Zmiany należy wprowadzać pomimo oporów, jednak trzeba najpierw uwierzyć, iż wprowadzona zmiana na pewno poprawi zarówno jakość świadczonych usług mieszkaniowych, jak i ich dostępność. Przekształcenie zakładu budżetowego w spółkę prawa handlowego umożliwi również dostęp do nowych źródeł finansowania, a gospodarka finansowa będzie prowadzona na zasadach rynkowych.

Gminy muszą prowadzić świadomą politykę mieszkaniową, gdyż mieszkanie jest dobrem pierwszej potrzeby, publicznym dobrem społecznym, jednym z najważniejszych wartości w życiu człowieka.

**DEPARTMENT OF FINANCIAL AND COMMERCIAL LAW COMPANY –
THEORETICAL ASPECTS OF ORGANIZIG AND FINANCING
OF HOUSING MUNICIPAL**

Summary

This article aims to compare the two structures in which business ist he organization of municipal housing in municipalities, pointing tot he advantages and disadvantages of these structures. Effects can be determined to obtain a transformed plant as a result oft he budgetinto a commercial company, as well as changes in the scope of financial management.

Translated by Agnieszka Paluch-Dybek