Jacek NOWAK

FORMY ŚWIADCZENIA USŁUG KOMUNALNYCH W MAŁYCH MIASTACH

Obecnie w rozwiniętych państwach demokratycznych działalność samorządu lokalnego jest podstawą zapewnienia obywatelom dostępu do usług komunalnych, które w znacznym stopniu określają poziom jakości życia ludności, a przede wszystkim umożliwiają zapewnienie gwarantowanego poziomu świadczeń publicznych [Flynn, 1990]. Niektóre państwa (zwłaszcza Wielka Brytania i Irlandia, które uruchomiły specjalne programy rządowe) kładą wielki nacisk na zapewnienie standardów usług publicznych świadczonych wszystkim obywatelom i uruchomienie procesów doskonalenia świadczenia tych usług przez samorządy [Adamaschek, Banne, 1997]. Osiąga się to m.in. przez mierzenie poziomu usług, wyznaczanie minimalnych standardów oraz wskazywanie liderów w poszczególnych usługach [*Aiming to Improve*, 2000; *On Target*, 2000]. Promowanie metod zastosowanych przez najlepsze samorządy pozwala ulepszać działania pozostałych dzięki stosowaniu metod benchmarkingowych [*Getting Better All the Time*, 2000]. Doskonalenie metod świadczenia usług jest częścią współczesnych programów modernizacji administracji terenowej, których celem jest zapewnienie lepszej obsługi obywateli oraz ograniczenie kosztów działania administracji [Painter, Isaac-Henry, McAnulla, 2002].

Rola samorządu lokalnego jako administracji świadczącej jest coraz większa nawet w państwach, w których istnieje tradycja traktowania jej głównie jako administracji wykonującej zadania porządkowo-reglamentacyjne oraz normatywne [Izdebski, Kulesza, 2000]. Od pierwszej połowy lat dziewięćdziesiątych obserwujemy w Polsce proces przekształceń w sferze organizacji świadczenia usług przez samorządy [*Zarządzanie usługami komunalnymi*, 1998]. Proces ten był stymulowany przez kilka czynników: zmiany legislacyjne, wymuszające przekształcenia organizacyjne w kierunku form uznawanych za bardziej efektywne, dążenie do obniżenia kosztów działalności, chęć doskonalenia jakości usług i poprawienia poziomu obsługi klientów korzystających z usług komunalnych.

W Polsce do doskonalenia form organizacji usług przywiązuje się dużą wagę, zakładając, że sam wybór formy zasadniczo warunkuje efektywność prowadzonej działalności [Aziewicz, Kościukiewicz, Krąkowska, 1993]. Podejmowany wysi-

łek reformatorski skupiał się na dążeniu do obniżenia kosztów działalności oraz zapewnieniu nowym jednostkom większej swobody działania, zwłaszcza w sferze finansowej. Stosunkowo mało uwagi zwracano na zapewnienie gwarantowanego poziomu usług komunalnych poprzez wyznaczanie standardów i uruchamianie procesów doskonalenia działalności.

Przedstawiany artykuł stara się pokazać rzeczywistą sytuację w grupie samorządów działających na terenie małych miast w zakresie form świadczenia usług komunalnych, przez ukazanie zróżnicowania w różnych rodzajach usług. Samorządy małych miast w Polsce stanowią liczną grupę, realizującą znaczny zakres usług komunalnych. Uzyskane dane o formach świadczenia usług umożliwiają ocenę tej grupy pod względem ich zaangażowania w procesy doskonalenia form organizacyjnych. Zebrane informacje pozwalają także formułować przesłanki do prac nad standardami świadczenia usług komunalnych i miernikami poziomu dostarczanych usług. Standardy i mierniki powinny uwzględniać faktyczną sytuację i rzeczywiste formy działania samorządów, aby realnie mogły sprzyjać doskonaleniu ich działań.

Metoda i przebieg badania

Badanie zostało przeprowadzone od grudnia 1999 do lutego 2000 r. metodą ankiety pocztowej w ramach projektu „Rozwój zawodowy pracowników administracji samorządowej", finansowanego przez brytyjski Program Wspierania Samorządów Lokalnych, działający w ramach Funduszu Współpracy. Autor kierował zespołem powołanym przy Wielkopolskiej Szkole Biznesu, działającej przy Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, który to zespół prowadził badanie razem z zespołem konsultantów brytyjskich z Improvement and Development Agency for Local Government. Ankiety zostały rozesłane do wszystkich 785 urzędów miasta lub miasta i gminy, których ludność nie przekracza 50 tys. mieszkańców. Adresowane były do sekretarzy i burmistrzów. Badaniem objęto ten stopień urzędów, ponieważ chęć udziału w programie i ścisłą współpracę już na etapie przygotowywania projektu zadeklarowała Unia Miasteczek Polskich.

Podstawowym celem badania było lepsze poznanie potrzeb urzędów w zakresie rozwoju zawodowego ich pracowników [Bartkowska-Nowak, 2001][1], a jednym z celów szczegółowych było zbadanie form organizacyjnych świadczenia usług przez urzędy na rzecz mieszkańców. Wyniki badań były prezentowane przedstawicielom samorządów na czterech konferencjach regionalnych. Dzięki przedstawieniu faktycznej sytuacji w sferze rozwoju zawodowego w jednostkach administracji

[1] Poza tym raporty z realizacji projektu: „Rozwój zawodowy pracowników administracji samorządowej", 2000, Brytyjski Fundusz Know-How.

publicznej badanie miało skłonić kierownictwa tych jednostek do przywiązywania większej wagi do całej sfery zarządzania kadrami. Doskonalenie metod zarządzania kadrami jest jednym z ważnych sposobów modernizacji samorządów, która odbywa się w rozwiniętych państwach demokratycznych, jest sposobem na podnoszenie efektywności ich działania. Wiele przesłanek wskazuje, że także w Polsce można osiągnąć poprawę świadczenia usług przez samorządy poprzez doskonalenie metod zarządzania. Duże rezerwy kryją się prawdopodobnie w sferze zarządzania kadrami w urzędach i jednostkach świadczących usługi komunalne. Jednak, jak uznano, podejmując badania, działania w tej dziedzinie należy rozpocząć od badań stanu faktycznego.

Jak już wspomniano, badaniem objęto gminy miejskie i miejsko-wiejskie liczące do 50 tys. mieszkańców. W niektórych wypadkach gmina obejmuje nie tylko miasto, ale również otaczające tereny wiejskie. Najwięcej gmin spełniających przyjęte kryteria znajduje się w województwie wielkopolskim – 101, a następnie dolnośląskim – 81 i mazowieckim – 80, najmniej w świętokrzyskim – 25.

W całym badaniu ankietowym uzyskano 48% zwrotów. Najwyższy procent zwrotów pochodził z województwa lubelskiego (ponad 57%), a najniższy z warmińsko-mazurskiego (niespełna 35%). Procent zwrotów z pozostałych województw był zbliżony, tak że można uznać, iż badana próba jest reprezentatywna pod względem rozmieszczenia przestrzennego.

Ze względu na liczbę mieszkańców podzielono badane gminy na trzy klasy wielkości. Są to gminy:

- małe – do 10 tys. mieszkańców,
- średnie – od 10 do 20 tys. mieszkańców,
- duże – od 20 do 50 tys. mieszkańców.

Udział małych, średnich i dużych gmin w badanej populacji (wśród wszystkich gmin, do których wysłano ankietę) i w badanej próbie (wśród gmin, które odpowiedziały na ankietę) jest bardzo zbliżony. Oznacza to, że badana próba jest reprezentatywna również pod względem liczby mieszkańców, tzn. w równym stopniu są w niej reprezentowane gminy należące do wyróżnionych trzech klas wielkości.

Usługi świadczone w gminie

Zakres działań samorządu gminnego nie jest konstytucyjnie zamknięty, ale opiera się na klauzuli interesu lokalnego; także ustawa o samorządzie gminnym nie zawiera pełnego i zamkniętego wykazu zadań gminy [Gilowska, Kijowski, Kulesza i in., 2002, s. 139-159]. Duża część zadań gmin jest określona w poszczególnych ustawach, zawierających przepisy prawa materialnego. Ustawy te umożliwiają gminom elastyczne organizowanie świadczenia usług publicznych. Poznanie za-

kresu i sposobów faktycznego świadczenia usług publicznych może być podstawą prowadzenia analiz porównawczych, badań nad efektywnością, opracowywania wskaźników poziomu świadczeń usług publicznych. Omawiana sfera działalności samorządów jako administracji świadczącej jest przedmiotem wielu analiz i działań modernizacyjnych w rozwiniętych państwach demokratycznych. Rozwinięcie podobnych działań w Polsce wymaga badania stanu faktycznego, który powinien być podstawą do proponowania działań modernizacyjnych i formułowania zaleceń zarządczych czy legislacyjnych.

W przeprowadzonej ankiecie badano m.in. powszechność poszczególnych usług w gminach i formy organizacyjne, w jakich są one świadczone przez administrację lokalną na rzecz mieszkańców. Wyróżniono czternaście obszarów świadczenia usług i sprawdzono, czy pojawiają się one w gminach. Badano również, czy usługi w danej dziedzinie świadczone są przez jedną czy więcej jednostek usługowych (tab. 1).

Prawie wszystkie wyróżnione rodzaje usług występowały w badanych gminach. Usługi w dziedzinie sportu i rekreacji oraz energetyki cieplnej były świadczone w większości, lecz nie we wszystkich gminach. Natomiast transport gminny występował jedynie w jednej trzeciej badanych jednostek. Badane rodzaje usług nie obejmują wszystkich świadczeń, lecz te, które występują najczęściej w tej grupie samorządów. Brakuje takich usług, które czasami mogą się pojawiać w małych miastach, jak np. dowóz dzieci do szkół.

Najczęściej usługi w badanych obszarach były świadczone przez jedną jednostkę na terenie gminy. Tylko w największych gminach pojawiało się więcej jednostek (tab.1). Taka sytuacja świadczy o niewielkim znaczeniu elementu konkurencji na etapie świadczenia usług, co w niektórych dziedzinach jest możliwe nawet w małych jednostkach samorządowych, np. w zakresie utrzymania zieleni, ulic, wywozu śmieci. Niestety nie sprawdzono, jak wygląda konkurencja na etapie organizowania usług przez samorządy czy zawierania kontraktów.

Charakterystyka form organizacyjnych świadczenia usług komunalnych

Badano również, jakie są formy organizacyjne świadczenia usług w wyróżnionych w badaniu obszarach. Analizowano osiem form organizacyjnych. Respondenci mogli wskazać, że poszczególne usługi są świadczone przez: jednostkę budżetową, zakład budżetowy, firmę prywatną, instytucje pozarządowe, spółki z udziałem gminy, wspólnie z inną gminą, przez firmę państwową lub bezpośrednio przez urząd. Istniała również możliwość wybrania w odpowiedzi innej formy organizacyjnej, lecz była ona wykorzystywana rzadko, co oznacza, że uwzględniono najważniejsze formy organizacyjne świadczenia usług przez gminę. Każda z tych form ma

Tabela 1

Powszechność świadczenia usług przez gminy

Rodzaje usług	Procent gmin, świadczących daną usługę	Liczba jednostek usługowych na terenie gminy
Gospodarka mieszkaniowa	100	1,05
Oczyszczanie ulic	100	1,08
Wywóz śmieci	100	1,15
Utrzymanie dróg i ulic	100	1,13
Zieleń miejska	100	1,08
Utrzymanie cmentarzy	100	1,17
Wodociągi i kanalizacja	100	1,04
Pomoc społeczna	100	1,08
Przedszkola	100	1,03
Szkoły	100	1,03
Kultura	100	1,04
Sport i rekreacja	**78,8**	1,07
Energetyka cieplna	**70,4**	1,07
Transport gminny	**34,0**	1,07

swoje specyficzne cechy, które istotnie wpływają na jej przydatność dla danego rodzaju usług. Samorządy powinny optymalnie dobierać formy organizacyjne dostarczania swoich świadczeń, tak aby zapewnić najlepszą obsługę mieszkańcom i minimalizować koszty działalności.

W tabeli 2 przedstawiono podstawową charakterystykę ośmiu form organizacyjnych świadczenia usług, które pojawiły się w ankiecie. Druga kolumna pokazuje formalne relacje między daną formą organizacyjną a jednostkami samorządowymi. Skala zależności jest bardzo duża, od wspólnego budżetu i bezpośredniej zależności organizacyjnej w wypadku świadczenia usług przez urząd, poprzez jednostkę budżetową, gdzie zależności organizacyjne się zmniejszają.

Kolejne formy angażowania się organizacyjnego samorządów to zakład budżetowy, gdzie wzrasta niezależność organizacyjna i następuje oddzielenie od budżetu do spółek z udziałem gminy, które pozwalają adaptować do gospodarki komunalnej formy organizacyjne i finansowe właściwe dla podmiotów prywatnych, a jednocześnie umożliwiają zachowanie wpływu na ich sferę finansową i organizacyjną.

Wymienione zostały też w tabeli takie formy organizacyjne prowadzenia działalności, jak firmy prywatne, instytucje pozarządowe czy przedsiębiorstwa państwowe, które działają całkowicie poza samorządami, ale poprzez kontrakty mogą realizować w praktyce usługi komunalne. Osobno ujęto także możliwość współdziałania z innymi gminami przy organizowaniu dostarczania usług komunalnych.

Takie współdziałanie może najczęściej przyjmować formę związków komunalnych, których celem może być świadczenie usług na rzecz mieszkańców. Możliwość ta, w wypadku dużego rozdrobnienia polskich gmin, wydaje się wskazana i godna propagowania.

Wszystkie wymienione formy organizacyjne dają szansę skutecznego i efektywnego realizowania usług komunalnych w sposób satysfakcjonujący odbiorców pod warunkiem opracowania i przestrzegania standardów wykonania usługi oraz obsługi klientów. Praktyka obserwowana w małych miastach i prowadzone wywiady wskazują, że nawet najprostsze formy w postaci bezpośredniego świadczenia usług przez urząd czy działania jednostki budżetowej mogą okazać się w określonych sytuacjach, przy małej skali działalności, skuteczne i efektywne kosztowo oraz sprawne organizacyjnie. Ważne jest wprowadzenie praktyki liczenia kosztów oraz porównywania ich z alternatywnymi działaniami. Wydaje się oczywiste, że wprowadzanie do praktyki świadczenia usług komunalnych form organizacyjnych niezwiązanych ze strukturą urzędu wymusza liczenie kosztów, rozwija praktykę opracowywania standardów usług, zmusza pracowników urzędu do stosowania praktyk kontraktowych, ale teoretycznie takie działania są możliwe także przy formach prostszych.

Powiązanie form organizacyjnych z rodzajami usług komunalnych

Procentowy udział różnych form organizacyjnych w rozbiciu na obszary świadczonych usług pokazuje tabela 3. Można zauważyć, że różne formy organizacyjne przeważają w danych dziedzinach usług. Wywozem śmieci (rys. 1), utrzymaniem dróg i zielenią miejską zajmuje się przeważnie zakład budżetowy, ale często robi to również firma prywatna lub spółka z udziałem gminy. Zakład budżetowy najczęściej występuje w dziedzinie gospodarki mieszkaniowej (rys. 2). Jednostki budżetowe świadczą usługi głównie dla szkół i pomocy społecznej. Energetykę cieplną zdominowały spółki z udziałem gminy, a wodociągi i kanalizację zakłady budżetowe lub spółki z udziałem gminy itd. Instytucje pozarządowe, które zajmują się pogrzebami i cmentarzami, to parafie, a sport i rekreację organizują kluby sportowe.

Obserwacja różnej częstotliwości form usług stosowanych w badanej grupie gmin zachęciła do przeprowadzenia klasyfikacji usług komunalnych pod względem stosowanych form organizacyjnych. W tym celu przeprowadzono badanie danych zawartych w tabeli 3 przy użyciu metody analizy skupień w programie SPSS, która pozwoliła wyróżnić pięć grup usług o specyficznej, zbliżonej częstotliwości stosowania różnych form organizacyjnych:

Tabela 2

Charakterystyka form organizacyjnych świadczenia usług komunalnych

Forma organizacyjna świadczenia usług komunalnych	Charakterystyka pod względem samodzielności organizacyjnej i finansowej	Charakterystyka pod względem możliwości kontrolowania przez samorząd jakości świadczonych usług
Jednostka budżetowa	Jest tworzona dla realizacji konkretnych zadań na ogół świadczonych bezpłatnie w sposób ciągły i powszechnie dostępny, nie ma żadnej samodzielności finansowej, jest finansowana bezpośrednio z budżetu jst*, prowadzi działalność na podstawie rocznego planu finansowego, będącego częścią budżetu jst.	Teoretycznie jst ma pełną i bieżącą kontrolę nad działaniami. Może szczegółowo określić zadania i ich standardy oraz nadzorować realizację. W praktyce brak jest bodźców finansowych do efektywnego działania, co powoduje częste marnotrawstwo zasobów i zastój biurokratyczny.
Zakład budżetowy	Jest tworzony jako samodzielna jednostka organizacyjna w stosunku do budżetu jst. Zasadniczo jest powoływany dla świadczenia usług odpłatnych i z tych dochodów finansuje swoją działalność. Jego budżet może być zasilany przez dotacje zewnętrzne.	Jst ma wpływ na jakość usług poprzez zatrudnianie odpowiedniego kierownictwa i zatwierdzanie dokumentów organizacyjnych. Samodzielność finansowa powinna stymulować dążenie do większej efektywności finansowej i poprawy obsługi interesantów, zwłaszcza gdy może to zwiększyć dochody.
Firma prywatna	Jest niezależna organizacyjnie od jst. Związki finansowe opierają się na relacjach rynkowych ustalonych w umowie.	Jst w ramach kontraktu może ustalić zakres i standard usług, a także tryb bieżącego monitoringu oraz kontroli. Zapewnienie skuteczności wymaga sporządzenia odpowiednich wskaźników i przygotowania pracowników do roli kontrolerów.
Instytucje pozarządowe	Są niezależne organizacyjnie od jst. Związki finansowe opierają się na relacjach rynkowych ustalonych w umowie.	Jst w ramach kontraktu może ustalić zakres i standard usług, a także tryb bieżącego monitoringu oraz kontroli. Zapewnienie skuteczności wymaga sporządzenia odpowiednich wskaźników i przygotowania pracowników do roli kontrolerów.

cd. tab. 2

Spółka z udziałem gminy	Jst może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także przystępować do nich w celu prowadzenia działań w sferze użyteczności publicznej. Formy te są niezależne w bieżącej działalności od jst pod względem finansowym i organizacyjnym. Jst pełni nadzór właścicielski w zależności od skali swojego zaangażowania majątkowego.	Jst może wywierać wpływ na działalność spółek z udziałem gminy przez udział w pracy ich zarządów lub na etapie tworzenia spółek przy ustalaniu wewnętrznych zasad działania. Nastawienie tych organizacji na osiąganie zysku powinno stymulować proefektywnościowe sposoby działania bez interwencji bezpośrednich.
Razem z sąsiadującą gminą	Jst może prowadzić działalność komunalną razem z innymi jednostkami samorządowymi w ramach związków lub stowarzyszeń komunalnych w postaci zakładów budżetowych lub w ramach spółek z udziałem jednostek samorządowych. Działania takie pozwalają na osiąganie korzyści skali.	Poszczególne jst mają tu takie same możliwości działania jak w wypadku prowadzenia samodzielnej działalności komunalnej.
Przedsiębiorstwa państwowe	Formalnie działania przedsiębiorstw państwowych są całkowicie niezależne od jst pod względem finansowym i organizacyjnym.	Jst może wpływać na działania przedsiębiorstw państwowych w sferze komunalnej na ich terenie jedynie w wypadku zawierania kontraktów na świadczenie usług, co jest dotychczas bardzo rzadką praktyką na szczeblu gminnym.
W ramach urzędu	Pracownicy urzędu mogą mieć przypisane w zakresie swoich obowiązków bezpośrednie świadczenie usług komunalnych. Jest to forma działania stosowana w bardzo małych jst, tam gdzie skala usług jest niewielka.	Angażowanie bezpośrednie pracowników urzędu w świadczenie usług komunalnych pozwala na bezpośredni nadzór nad tą działalnością i teoretycznie daje możliwość zapewnienia odpowiedniej jakości. W praktyce brakuje bodźców do zapewnienia i doskonalenia jakości świadczonych usług.

* Jst – jednostka samorządu terytorialnego.

Tabela 3

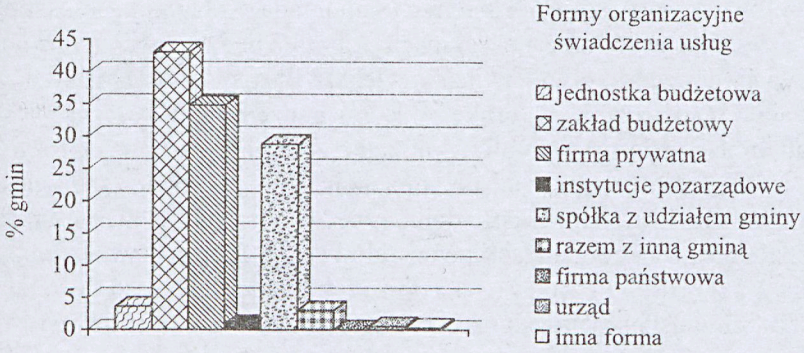
Usługi świadczone w gminie – procentowy udział różnych form organizacyjnych

Rodzaje usług	Jednostka budżetowa	Zakład budżetowy	Firma prywatna	Instytucje pozarządowe	Spółka z udziałem gminy	Razem z sąsiadującą gminą	Przedsiębiorstwa państwowe	W ramach urzędu	Inna forma
Gospodarka mieszkaniowa	9,0	64,2	3,8	1,2	21,4	0,6	0,0	4,3	0,6
Oczyszczanie ulic	6,1	45,2	26,7	0,3	27,5	0,6	0,0	1,1	0,6
Wywóz śmieci	3,6	43,0	34,8	0,8	28,8	3,0	0,0	0,5	0,3
Utrzymanie dróg i ulic	11,8	43,9	30,3	1,7	21,4	0,9	0,0	2,6	0,3
Zieleń miejska	8,7	44,1	32,4	0,8	18,4	0,3	0,0	2,8	0,3
Utrzymanie cmentarzy	2,4	17,0	48,4	32,9	14,9	0,3	0,0	0,8	0,3
Wodociągi i kanalizacja	3,8	45,8	6,3	1,1	38,9	6,9	0,5	1,1	0,3
Pomoc społeczna	89,8	11,1	1,1	5,5	0,3	0,3	0,0	0,3	0,0
Przedszkola	70,0	29,5	3,6	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Szkoły	90,9	9,1	1,6	0,5	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0
Kultura	47,7	49,9	1,4	4,1	0,3	0,0	0,0	0,6	0,3
Sport i rekreacja	40,0	33,2	2,4	28,1	1,4	0,0	0,0	3,1	0,0
Energetyka cieplna	3,4	30,3	17,1	5,0	44,8	2,7	3,1	1,1	1,5
Transport gminny	3,1	14,1	51,6	5,5	8,8	7,0	7,8	0,8	0,8

- grupa A: oczyszczanie ulic, wywóz śmieci, utrzymanie dróg i ulic, zieleń miejska, energetyka cieplna, wodociągi i kanalizacja,
- grupa B: gospodarka mieszkaniowa,
- grupa C: utrzymanie cmentarzy, transport gminny,
- grupa D: pomoc społeczna, przedszkola, szkoły,
- grupa E: kultura, sport i rekreacja.

Istotne różnice między usługami komunalnymi pod względem form organizacyjnych ich świadczenia przedstawiono dla poszczególnych grup na poniższych rysunkach, co pozwala wyraźnie dostrzec skalę różnic.

Grupa A to infrastrukturalne usługi komunalne, podstawowe dla funkcjonowania miast, z których korzysta większość mieszkańców. Wpływają one zdecydowanie na ocenę działania władz miejskich, związane są z dużym majątkiem komunalnym



Rys. 1. Popularność różnych form organizacyjnych w dziedzinie usług z zakresu wywozu odpadów stałych

i znacznymi kosztami bieżącego funkcjonowania. Część z tych usług dostarczana jest za opłatą. W tej grupie usług istnieje znaczne zróżnicowanie form organizacyjnych, dominują zakłady budżetowe, ale duże znaczenie mają też spółki z udziałem gminy oraz firmy prywatne. Przykładowo na rysunku 1 przedstawiono udział różnych form organizacyjnych wykorzystywanych przy wywozie śmieci. Gminy dążą do znalezienia optymalnego rozwiązania organizacyjnego, aby te istotne usługi komunalne były dostarczane efektywnie.

Małe znaczenie w tej grupie usług ma jednostka budżetowa (3,6%) i bezpośrednie świadczenie przez urząd (0,5%). Podgrupę stanowią tu takie usługi, jak: wywóz śmieci, utrzymanie dróg i ulic, oczyszczanie ulic i zieleń miejska, w których, podobnie jak w wyżej opisanych usługach, największy udział mają zakłady budżetowe, ale jednocześnie popularne jest tu świadczenie usług przez firmy prywatne kontraktowane przez władze samorządowe.

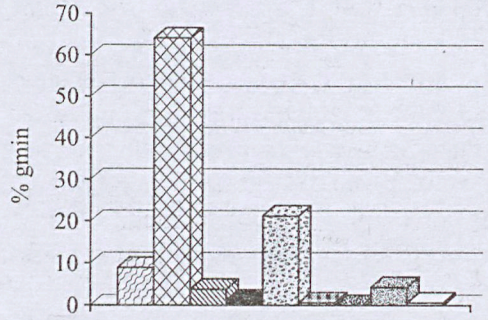
Przy świadczeniu usług z zakresu gospodarki mieszkaniowej, zaliczonych oddzielnie do grupy B (rys. 2), zdecydowanie najczęściej wykorzystuje się zakłady budżetowe (64,25%). Pewne znaczenie mają też spółki z udziałem gminy (21,4%) i jednostki budżetowe (9%). Charakterystyczny jest bardzo niewielki udział firm prywatnych, które teoretycznie mogłyby mieć znaczny udział, jednak regulowany rynek opłat, ogromne znaczenie społeczne, wielkie potrzeby inwestycyjne w tej zaniedbanej dziedzinie sprawiają, że jest to sfera wysoce deficytowa, czyli mało atrakcyjna dla sektora prywatnego.

W grupie C znajdują się utrzymanie cmentarzy (rys. 3) i transport gminny, gdzie w badanych małych miastach dominującą formą organizacyjną są firmy prywatne. Prawdopodobnie najistotniejsza jest tu mała skala usług, potrzeba elastycznego działania oraz możliwość pobierania opłat bezpośrednio za usługi.

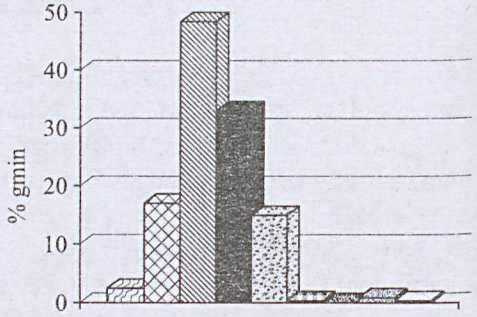
Następna grupa usług komunalnych, zebrana w grupie D, to pomoc społeczna (rys. 4), przedszkola i szkoły, gdzie dominują jednostki budżetowe. Są to usługi ty-

powo budżetowe, które w małych i biednych samorządach obejmują ponad połowę budżetu i są zasadniczo dostarczane w ramach jednostek budżetowych. W badaniach tylko w wypadku przedszkoli pojawiła się większa liczba jednostek (około 30%), które działają w tej dziedzinie, w formie zakładów budżetowych. W tej grupie usług prawdopodobnie będzie się w najbliższych latach poszukiwać nowych rozwiązań organizacyjnych, tak aby poprawiać poziom usług, a jednocześnie zapewnić efektywność organizacyjną. Najprawdopodobniej będą to zmiany w kierunku zwiększenia udziału znaczenia organizacji pozarządowych oraz firm prywatnych.

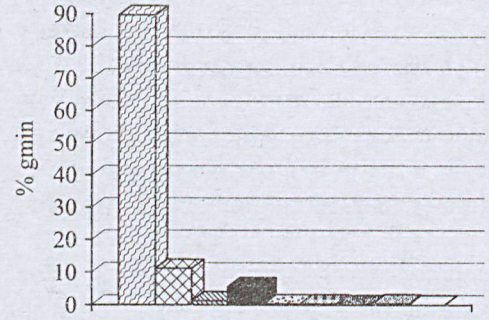
Ostatnia grupa E to kultura (rys. 5), sport i rekreacja, w których duże znaczenie w świadczeniu usług mają jednostki budżetowe i zakłady budżetowe (zwłaszcza w kulturze).



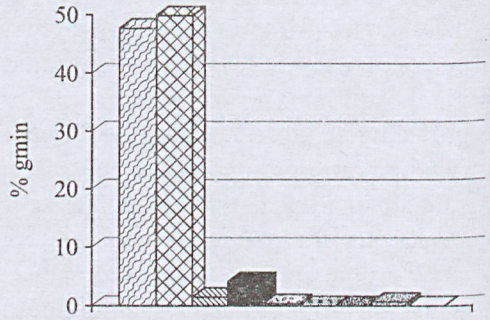
Rys. 2. Popularność różnych form organizacyjnych w dziedzinie usług z zakresu gospodarki mieszkaniowej
Legenda jak rys. 1



Rys. 3. Popularność różnych form organizacyjnych w dziedzinie usług z zakresu utrzymania cmentarzy
Legenda jak rys. 1



Rys. 4. Popularność różnych form organizacyjnych w dziedzinie usług z zakresu pomocy społecznej
Legenda jak rys. 1



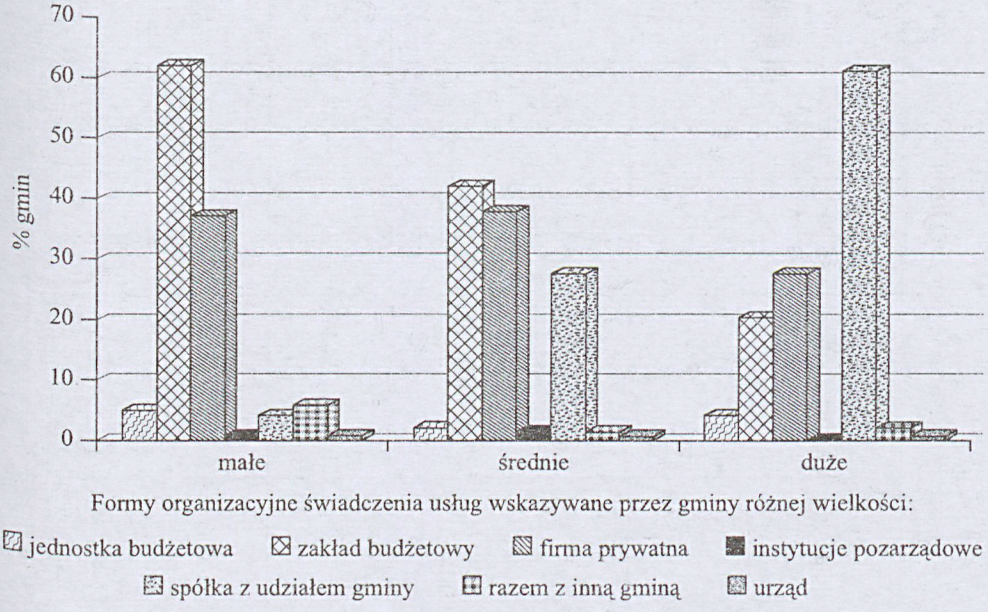
Rys. 5. Popularność różnych form organizacyjnych w dziedzinie usług z zakresu kultury
Legenda jak rys. 1

W wypadku sportu i rekreacji także istotna jest rola organizacji pozarządowych, takich jak kluby sportowe, organizacje i stowarzyszenia, które wskazane zostały w 28% odpowiedzi.

Wpływ wielkości jednostek gminnych na popularność form organizacyjnych

Porównanie różnych form organizacyjnych w zależności od wielkości gminy zawiera tabela 4. Wynika z niej, że np. wywozem śmieci i innymi usługami komunalnymi w małych miasteczkach najczęściej zajmuje się zakład budżetowy, a w większych miastach robi to spółka z udziałem gminy. Trudno ocenić, czy jest to tendencja stała czy może pewna faza przejściowa i w przyszłości nastąpi znormalizowanie form organizacyjnych dla tych samych rodzajów usług w samorządach różnej wielkości.

Jest prawdopodobne, że formy organizacyjne bardziej złożone sprawdzają się lepiej w większych gminach i obecnie obserwowana tendencja może być trwała. W małych miasteczkach samorządy też mogą dążyć do realizowania tych usług przez spółki. Skalę tego zróżnicowania przedstawia rysunek 6.



Rys. 6. Zróżnicowanie udziału jednostek organizacyjnych świadczenia usług komunalnych w zależności od wielkości samorządu na przykładzie wywozu śmieci

Tabela 4

Popularność form organizacyjnych świadczenia usług w gminie (w %) w zależności od wielkości gminy

Rodzaje usług	Wielkość gminy (w tys. mieszkańców)		Jednostka budżetowa	Zakład budżetowy	Firma prywatna	Instytucje pozarządowe	Spółka z udziałem gminy	Razem z sąsiadującą gminą	Firma państwowa	W ramach urzędu	Inna forma
Gospodarka mieszkaniowa	małe	<34	11,3	69,4	8,6	0,5	5,0	0,9		4,5	0,0
	średnie	34-52	5,5	54,4	12,5	1,5	22,4	0,0		2,6	1,1
	duże	>52	5,9	37,2	16,0	0,0	21,7	0,0		0,5	0,0
Oczyszczanie ulic	małe	<34	9,2	65,8	22,5		5,0	1,7		1,7	0,0
	średnie	34-52	4,8	44,8	27,6		26,2	0,0		1,4	0,7
	duże	>52	4,1	19,6	30,9		57,7	0,0		0,0	1,0
Wywóz śmieci	małe	<34	5,0	62,1	37,2	0,8	4,1	5,8		0,8	0,0
	średnie	34-52	2,1	42,1	37,9	1,4	27,6	1,4		0,7	0,7
	duże	>52	4,1	20,4	27,6	0,0	61,2	2,0		0,0	0,0
Utrzymanie dróg i ulic	małe	<34	17,4	60,0	20,0	0,9	4,3	2,6		3,5	0,0
	średnie	34-52	8,1	45,3	34,6	1,5	21,3	0,0		2,2	0,7
	duże	>52	10,6	20,2	37,2	3,2	42,6	0,0		2,1	0,0
Zieleń miejska	małe	<34	11,7	63,3	18,3	0,8	2,5	0,8		5,8	0,0
	średnie	34-52	7,1	44,0	31,2	1,4	19,9	0,0		0,7	0,7
	duże	>52	7,3	19,8	51,0	0,0	36,5	0,0		2,1	0,0
Utrzymanie cmentarzy	małe	<34	2,2	30,0	48,9	20,0	7,8	0,0		2,2	0,0
	średnie	34-52	0,9	23,7	56,8	23,7	14,0	0,9		0,0	0,9
	duże	>52	6,5	8,7	64,1	8,7	34,8	0,0		1,1	0,0

Energetyka cieplna	małe	<34	6,3	56,3	20,3	6,3	10,9	1,6	0,0	4,7	3,1
	średnie	34-52	3,5	28,2	20,0	6,4	41,8	2,7	4,5	0,0	0,9
	duże	>52	1,2	14,0	11,6	2,3	73,3	3,5	3,5	0,0	1,2
Wodociągi i kanalizacja	małe	<34	7,2	64,8	7,2	2,4	13,6	8,0	0,0	1,6	0,0
	średnie	34-52	2,1	44,4	9,2	0,7	40,8	7,0	0,0	1,4	0,0
	duże	>52	2,1	22,7	1,0	0,0	68,0	5,1	2,1	0,0	1,0
Pomoc społeczna	małe	<34	91,8	9,0	0,8	3,3	0,0	0,8			
	średnie	34-52	93,6	7,8	0,0	3,5	0,0	0,0			
	duże	>52	81,4	18,6	3,1	11,3	1,0	0,0			
Przedszkola	małe	<34	73,4	25,8	3,2	0,0					
	średnie	34-52	73,6	25,7	25,7	0,7					
	duże	>52	60,2	39,8	39,8	0,0					
Szkoły	małe	<34	92,7	7,3	0,8	0,0	0,0				
	średnie	34-52	93,6	6,4	0,7	0,7	0,7				
	duże	>52	84,7	15,3	4,1	1,0	0,0				
Kultura	małe	<34	54,4	43,2	0,8	4,0	0,0			0,8	0,8
	średnie	34-52	48,9	47,5	1,4	3,5	0,7			0,7	0,0
	duże	>52	37,5	61,5	2,1	5,2	0,0			0,0	0,0
Sport i rekreacja	małe	<34	45,8	20,5	1,2	33,7	1,2			3,6	
	średnie	34-52	41,7	30,8	3,3	29,2	0,0			2,5	
	duże	>52	31,9	48,4	2,2	22,0	3,3			3,3	
Transport gminny	małe	<34	5,6	16,7	61,1	0,0	0,0	22,2	5,6	0,0	0,0
	średnie	34-52	2,2	10,9	67,4	6,5	13,0	2,2	8,7	0,0	0,0
	duże	>52	3,2	15,9	38,1	4,8	28,6	6,3	7,9	1,6	1,6

Zatrudnienie w jednostkach organizacyjnych gminy

W tych gminach, w których usługi świadczone były przez jednostki organizacyjne gminy, badane było zatrudnienie na stanowiskach kierowniczych i pozostałych. Celem tej części analizy było pokazanie wielkości jednostek, jakie działają w poszczególnych rodzajach usług. Zbadano także prawidłowości występujące w tych jednostkach – w podziale na grupy kierownicze i pozostałych pracownikach – przy realizowaniu różnych rodzajów usług.

Tabela 5

Średnia liczba zatrudnionych w poszczególnych obszarach usług

Obszary usług świadczonych przez gminy	Stanowiska kierownicze	Pozostali pracownicy	Ogółem
Usługi komunalne (np. wywóz śmieci, wodociągi, gospodarka mieszkaniowa, zieleń miejska)	6,4	77,8	84,2
Opieka społeczna	1,7	17,2	18,9
Oświata	15,3	257,4	272,7
Kultura (miejskie ośrodki kultury, biblioteki itp.)	2,8	16,0	18,8
Sport i rekreacja	2,0	12,3	14,3
Komunikacja (komunikacja miejska itp.)	3,3	45,2	48,5
Zdrowie	2,2	44,8	47,0

Najwięcej pracowników jednostek organizacyjnych gminy jest zatrudnionych w szkołach i usługach komunalnych (tab. 5). Średnie zatrudnienie w szkołach pięciokrotnie przewyższa zatrudnienie w urzędzie (w badanych urzędach wynosiło ono 48 osób). Również w usługach komunalnych jest zatrudnionych średnio więcej pracowników niż w urzędach. W komunikacji i usługach zdrowotnych pracuje przeciętnie tyle samo pracowników, co w urzędach, ale są to usługi rzadko świadczone przez gminę. Przeciętnie po kilkanaście osób zatrudnionych jest w jednostkach gminnych w dziedzinie opieki społecznej, kultury, sportu i rekreacji.

Przedstawione dane wskazują, że niektóre jednostki świadczące usługi komunalne nawet w małych miastach mają duże zatrudnienie i stanowią znaczące pod tym względem miejsca pracy. W lokalnych warunkach są to ważne jednostki nie tylko ze względu na znaczenie oferowanych usług, a także z powodu wpływu na rynek pracy, a w niektórych dziedzinach mają również znaczenie gospodarcze ze względu na realizowane inwestycje i zakupy.

Podsumowanie

Dużą wartością polskiego systemu realizowania przez samorządy zadań administracji świadczącej jest możliwość elastycznego organizowania zakresu i formy świadczenia usług publicznych. Jednak wadą tego systemu jest dopuszczenie do dużego zróżnicowania form obsługi obywateli, a także poziomu świadczeń. Porównując gminy różnej wielkości, można zaobserwować w większych gminach tendencje do form organizacyjnych bardziej niezależnych od budżetu urzędu, jak np. spółki z udziałem gminy czy zlecanie prowadzenia usług firmom prywatnym. Wynika to z dążenia do podniesienia efektywności, lecz jednocześnie oznacza mniejszy wpływ lub brak wpływu na sposób działania tych jednostek, a także na zarządzanie kadrami. Bardzo ograniczony jest wpływ samorządów lokalnych na metody pracy przedsiębiorstw komunalnych, w tym na politykę zatrudnienia, stosowane formy szkolenia, awansu i oceny pracowników. Przeprowadzane badania potwierdziły, że w administracji lokalnej nie przywiązuje się wagi do procedur kadrowych i metod zarządzania kadrami. Tym bardziej nie stosuje się wymagań w tej dziedzinie w stosunku do jednostek świadczących usługi poza urzędem. Praktycznie nawet w stosunku do zakładów budżetowych, blisko związanych z urzędami, cała polityka kadrowa ogranicza się do wyboru dyrektora.

Należy zdawać sobie także sprawę z uwarunkowań politycznych, wpływających na decyzje o formach organizacyjnych przedsiębiorstw świadczących różne usługi komunalne. W małych miejscowościach pełnią one ważne funkcje również jako miejsca zatrudnienia często znacznej liczby mieszkańców. Decyzje o zmianach form organizacyjnych – oprócz oddziaływania na efektywność – mogą znacząco wpływać na poziom zatrudnienia oraz na relacje z innymi firmami działającymi na lokalnym rynku. Usługi publiczne mają czasami duży związek z lokalną koniunkturę gospodarczą. Prawdopodobnie im mniejsze miejscowości, tym decyzje mają bardziej jednoznaczne związki z interesami istotnych lokalnie grup politycznych [Bylka, 2001].

Mimo powyższych zastrzeżeń należy spodziewać się aktywności w dziedzinie przekształceń własnościowych i organizacyjnych w zakresie świadczenia usług komunalnych. Opinia taka wynika z obserwacji sytuacji za granicą, gdzie dążenie do podnoszenia efektywności ekonomicznej prowadzi do ciągłego poszukiwania optymalnych form organizacyjnych. Najsilniejszym bodźcem do przyspieszenia tych procesów może być polityka rządu lub prawne wymuszanie przekształceń. Polityka rządu w tej dziedzinie może np. polegać na wprowadzeniu i egzekwowaniu standardów świadczenia usług, wymagających mierzenia i obniżania kosztów jednostkowych oraz może zakładać osiągnięcie założonej jakości usług. Aby takie działania mogły przynosić lokalne korzyści, muszą być poprzedzone różnorodnymi badaniami aktualnej sytuacji. Dla skutecznego opracowania standardów usług publicznych, mierników i wskaźników w tej dziedzinie, należy prowadzić badania

porównawcze samorządów. Przedstawione badanie jest przyczynkiem do lepszego poznania lokalnych realiów w dziedzinie świadczeń publicznych. Badania takie powinny być kontynuowane, ale z ukierunkowaniem na dostarczenie informacji, pozwalających na opracowywanie propozycji standardów, wskaźników i mierników w dziedzinie usług publicznych.

Bibliografia

Adamaschek B., Banne G., 1997, *Bertelsmann Fundation: Comparative Performance Measurement – A New Type of Competition between Local Governments*, w: *International Strategies and Techniques for Future Local Government*, Bertelsmann Fundation Publishers, Gutersloh.

Aiming to Improve – The Principles of Performance Measurement, 2000, Management Paper, London, Audit Commission.

Aziewicz T., Kościukiewicz B., Krąkowska J., 1993, *Koniec komunalnego biznesu?*, Transformacja Gospodarki, nr 34, IBnGR, Fundusz Współpracy.

Bartkowska-Nowak D., 2001, *Czy urzędy samorządowe potrzebują procedur kadrowych?*, Samorząd Terytorialny, nr 7-8.

Bylka H., 2001, *Brak woli a nie koncepcji*, Przegląd Komunalny, nr 6.

Flynn N., 1990, *Public Sector Management*, Harvester Wheatsheaf, London.

Getting Better All the Time – Making Benchmarking Work, 2000, Management Paper, London, Audit Commission.

Gilowska Z., Kijowski D., Kulesza M., Misiąg W., Prutis S., Stec M., Szlachta J., Zaleski J., 2002, *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w RP*, Samorząd Terytorialny, nr 1-2.

Izdebski H., Kulesza M., 2000, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa.

Painter Ch., Isaac-Henry K., McAnulla S., 2002, *Local Government Modernisation and Changing Organisational Structures*, Working Paper no. 7, Faculty of Law and Social Sciences.

On Target – the Practice of Performance Indicators, 2000, Management Paper, London, Audit Commission.

Zarządzanie usługami komunalnymi, t. II, 1998, red. T. Aziewicz, Brytyjski Fundusz Know-How, Warszawa.

Materiały niepublikowane

Profile zawodowe dla kluczowych stanowisk w gminie, 2000, raport w ramach projektu „Rozwój zawodowy pracowników administracji samorządowej, Brytyjski Fundusz Know-How.

Raport z badania gmin metodami wywiadu i kwestionariusza pocztowego, 2000, opracowanie J. Nowak, D. Bartkowska-Nowak, raport w ramach projektu „Rozwój zawodowy pracowników administracji samorządowej", Brytyjski Fundusz Know-How.