

## II Ogólnopolska Konferencja Naukowa

# WSPÓŁCZESNE KONCEPCJE ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO

### Zarządzanie spółkami komunalnymi

## Księga Abstraktów

26-27 października 2017

Kraków

Patronaty Honorowe:



Jacek Krupa – Marszałek Województwa Małopolskiego

prof. UEK dr hab. Andrzej Chochół  
– Rektor Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

Patronat:



Partnerzy Konferencji:



Tytuł:

*Współczesne koncepcje zarządzania publicznego. Zarządzanie spółkami komunalnymi  
Księga abstraktów*

Redakcja:

*Marek Ćwiklicki, Marek Jabłoński, Stanisław Mazur*

Na podstawie przedstawionych w publikacji abstraktów zostały wygłoszone referaty podczas II Ogólnopolskiej Konferencji z cyklu „Współczesne Koncepcje Zarządzania Publicznego” pt. Zarządzanie spółkami komunalnymi, zorganizowanej przez Zakład Zarządzania Organizacjami Publicznymi, Katedrę Administracji Publicznej z Wydziału Gospodarki i Administracji Publicznej, Katedrę Zarządzania Procesowego z Wydziału Towaroznawstwa i Zarządzania Produktem Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie oraz Fundację Gospodarki i Administracji Publicznej w dniach 26-27 października 2017 r. w Krakowie.

ISBN 978-83-947017-7-2

Wydawnictwo:

Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej,  
ul. ks. bp. W. Bandurskiego 58/11  
31-515 Kraków  
[www.fundacjagap.pl](http://www.fundacjagap.pl)

## Spis treści

|                                                                                                                                           |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Wstęp .....                                                                                                                               | 5         |
| <b>PRAWNE I FINANSOWE ASPEKTY SEKTORA PRZEDSIĘBIORSTW KOMUNALNYCH</b>                                                                     |           |
| <i>Maria Kosek-Wojnar, Katarzyna Maj-Waśniowska</i>                                                                                       |           |
| DETERMINANTY WYBORU FORMY PROWADZENIA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO.....                             | 7         |
| <i>Józefa Famielec</i>                                                                                                                    |           |
| SPÓŁKI KOMUNALNE W SYSTEMIE ZAGOSPODAROWANIA ODPADÓW KOMUNALNYCH GMINY .....                                                              | 15        |
| <i>Dariusz Klimek, Krzysztof Byjoch</i>                                                                                                   |           |
| ZARZĄDZANIE SPÓŁKĄ KOMUNALNĄ W ŚWIELE NOWYCH UREGULOWAŃ PRAWNYCH.....                                                                     | 23        |
| <i>Tomasz Madras</i>                                                                                                                      |           |
| FINANSOWANIE MIEJSKIEGO TRANSPORTU PUBLICZNEGO W ŚWIELE KONCEPCJI WARTOŚCI PUBLICZNEJ .....                                               | 29        |
| <i>Krzysztof Wąsowicz</i>                                                                                                                 |           |
| EFEKTYWNOŚĆ PRZEDSIĘBIORSTW KOMUNALNYCH NA PRZYKŁADZIE LOKALNEGO TRANSPORTU ZBIOROWEGO .....                                              | 36        |
| <b>ORGANIZACYJNO-ZARZĄDCZE ASPEKTY FUNKCJONOWANIA PRZEDSIĘBIORSTW KOMUNALNYCH.....</b>                                                    | <b>43</b> |
| <i>Adam Jabłoński, Barbara Kozuch</i>                                                                                                     |           |
| HYBRYDY STRATEGICZNE PRZEDSIĘBIORSTW WODOCIĄGOWYCH JAKO SKUTECZNY INSTRUMENT ZARZĄDZANIA.....                                             | 44        |
| <i>Aldona Frączkiewicz-Wronka, Sabina Ostrowska</i>                                                                                       |           |
| IDENTYFIKACJA KORZYŚCI WYNIKAJĄCYCH Z ZASTOSOWANIA STRATEGII ZAANGAŻOWANIA INTERESARIUSZY W ZARZĄDZANIU PRZEDSIĘBIORSTWEM KOMUNALNYM..... | 51        |
| <i>Bogdan Gregor, Beata Gotwald-Feja</i>                                                                                                  |           |
| DZIAŁALNOŚĆ MARKETINGOWA SPÓŁEK KOMUNALNYCH – STAN OBECNY I PERSPEKTYWY ROZWOJU .....                                                     | 56        |

*Bogusława Ziółkowska, Dorota Szmit*

ROLA PERSONELU PIEŁĘGNIARSKIEGO W ZARZĄDZANIU JAKOŚCIĄ USŁUG  
MEDYCZNYCH W ZAMKNIĘTEJ PLACÓWCE PUBLICZNEJ SŁUŻBY ZDROWIA ..... 60

*Anna Pietruszka Ortyl, Magdalena Prorok*

SPECYFIKA TRANSFERU WIEDZY W ORGANIZACJACH SEKTORA KOMUNALNEGO . 66

*Agnieszka Woś*

ZNACZENIE KADRY MENEDŻERSKIEJ W ROZWOJU SPÓŁEK SAMORZĄDOWYCH..... 70

*Mariusz Woźniakowski*

MEDIA SPOŁECZNOŚCIOWE JAKO NARZĘDZIE KOMUNIKACJI  
W PRZEDSIĘBIORSTWACH PUBLICZNEGO TRANSPORTU ZBIOROWEGO W MIASTACH  
WOJEWÓDZKICH ..... 74

*Piotr Tworek*

METODY ZARZĄDZANIA RYZYKIEM W KOMUNALNYM PRZEDSIĘBIORSTWIE  
WYKONAWSTWA BUDOWLANEGO ..... 82

## Wstęp

Niniejsza publikacja zawiera zbiór abstraktów zgłoszonych na II Ogólnopolską Konferencję z cyklu „Współczesne Koncepcje Zarządzania Publicznego” pt. Zarządzanie spółkami komunalnymi, zorganizowanej przez Zakład Zarządzania Organizacjami Publicznymi, Katedrę Administracji Publicznej z Wydziału Gospodarki i Administracji Publicznej, Katedrę Zarządzania Procesowego z Wydziału Towaroznawstwa i Zarządzania Produktem Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie oraz Fundację Gospodarki i Administracji Publicznej w dniach 26-27 października 2017 r. w Krakowie.

Uwzględniono łącznie 14 abstraktów, które w zdecydowanej większości mają charakter empiryczny, dotyczący praktycznych aspektów świadczenia usług publicznych w wykonaniu przedsiębiorstw komunalnych. Prezentowane opracowania zostały umieszczone w dwóch częściach. Pierwszą z nich stanowi tematyka dotycząca aspektów prawno-finansowych funkcjonowania spółek komunalnych. Do drugiej części zaliczono referaty poświęcone zagadnieniom organizacyjno-zarządczym przedsiębiorstwa sektora komunalnego.

Podjęta w tych tekstach problematyka koncentruje się na zagadnieniach, które należy uwzględnić w zarządzaniu jednostkami komunalnymi w Polsce. Ich specyfikę dobrze oddają zarówno prawne regulacje ich działalności, ale także wyzwania na gruncie organizacji i zarządzania opisane w niniejszej księdze abstraktów.

*Marek Ćwiklicki, Marek Jabłoński, Stanisław Mazur*

**PRAWNE I FINANSOWE ASPEKTY  
SEKTORA PRZEDSIĘBIORSTW  
KOMUNALNYCH**

# DETERMINANTY WYBORU FORMY PROWADZENIA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

**Maria Kosek-Wojnar**

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

e-mail: wojnarm@uek.krakow.pl

**Katarzyna Maj-Waśniowska**

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

e-mail: katarzyna.maj@uek.krakow.pl

**Słowa kluczowe:** *realizacja zadań publicznych, jednostki samorządu terytorialnego, formy prowadzenia działalności gospodarczej przez JST, spółka komunalna, samorządowy zakład budżetowy*

Podstawowym celem funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego (jst) jest wykonywanie zadań publicznych ukierunkowanych na zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej. Organy jednostek samorządowych mają prawo wyboru formy organizacyjno-prawnej realizacji tych zadań, ale równocześnie ponoszą odpowiedzialność za realizację zadań publicznych wykonywanych w formach prywatnych. Ustawy ustrojowe wskazują, że jednostki samorządowe w celu wykonywania swoich zadań mogą tworzyć jednostki organizacyjne, jednak nie precyzują one, o jakie konkretnie jednostki chodzi. Taka niejednolitość terminologiczna powoduje w praktyce wiele problemów. Odpowiedzią na nie w pewnym stopniu był Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2009 r. (II OSK 664/09, LEX nr 552881), w świetle którego pojęcie jednostki organizacyjnej oznacza podmiot posiadający określoną strukturę organizacyjną. Jednostka organizacyjna jest taką jednostką, która została utworzona przez jednostkę samorządową, czy w której jednostka samorządowa ma udziały, lub która korzysta z finansowych środków samorządu. Stąd pojęcie jednostki organizacyjnej obejmuje zarówno jednostki organizacyjne (gminne, powiatowe, wojewódzkie), jak i samorządowe osoby prawne. Przez pojęcie samorządowej osoby prawnej należy rozumieć gminną, powiatową, wojewódzką jednostkę organizacyjną posiadającą przymiot osobowości prawnej. Jest to podmiot wydzielony organizacyjnie, posiadający odrębne składniki majątkowe i osobowe, realizujący zadania określone odpowiednimi przepisami.

Jak zauważono powyżej, ustawodawca nie formułuje ograniczeń co do kategorii jednostek organizacyjnych, a jedynie zakres prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządowe i jednostki organizacyjne. Jednostki samorządowe mogą więc tworzyć w celu realizacji zadań zarówno jednostki pozbawione osobowości prawnej, a także jednostki posiadające osobowość prawną. W pierwszym przypadku chodzi o jednostki organizacyjne takie jak jednostka budżetowa i samorządowy zakład budżetowy. Podstawy prawne ich funkcjonowania określone zostały w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2009, Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.). Drugą grupą jednostek organizacyjnych są jednostki posiadające osobowość prawną. Do tej kategorii zalicza się spółki akcyjne, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, które mogą być tworzone przez jednostki samorządowe na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. 1997, Nr 9, poz. 43 z późn. zm.), a także fundacje, publiczne samodzielne zakłady opieki zdrowotnej, samorządowe instytucje kultury oraz inne samorządowe osoby prawne. Z jednostek wchodzących w skład omówionych grup, można wyodrębnić również formy organizacyjno-prawne, w których jednostki samorządowe mogą prowadzić działalność gospodarczą – są to zakłady budżetowe oraz spółki prawa handlowego. Ponadto jednostki samorządowe mogą również powierzać zadania z zakresu gospodarki komunalnej do wykonania osobom fizycznym, osobom prawnym oraz jednostkom nieposiadającym osobowości prawnej oraz wykonywać te zadania w formie związków i porozumień komunalnych.

Mając na uwadze powyższe przesłanki, autorki podjęły problem badawczy, który został sformułowany w postaci pytań: Jaka jest istota i przesłanki tworzenia przez jednostki samorządowe poszczególnych jednostek organizacyjnych? Jakie cele są stawiane tworzoną jednostkom organizacyjnym? Jakie są podstawy prawne prowadzenia działalności gospodarczej przez jst i jakie są zasady jej prowadzenia w zależności od formy organizacyjno-prawnej? Jakie czynniki przesądzają o wyborze formy prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządowe? Na podstawie tak określonego problemu postawiona została hipoteza badawcza, zgodnie z którą istotne znaczenie dla wyboru przez jednostkę samorządową formy prowadzenia działalności gospodarczej (realizacji zadań publicznych) ma zarówno charakter zadania, jak i fakt, czy jest ona podmiotem sektora finansów publicznych, a co za tym idzie czy jej zadłużenie podlega ograniczeniom ustawowym i wpływa na sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego. Pochodnymi podjętego problemu badawczego oraz hipotezy badawczej są główne cele opracowania, do których należą: 1) analiza podstaw prawnych tworzenia i



funkcjonowania jednostek organizacyjnych ze szczególnym uwzględnieniem regulacji prawnych zawartych w ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (u.g.k.) (Dz. U. 1997, Nr 9, poz. 43 z późn. zm.), 2) analiza ograniczeń wyboru poszczególnych form realizacji zadań i czynników determinujących ten wybór oraz 3) analiza sposobu prowadzenia działalności gospodarczej przez gminę Kraków.

W literaturze przedmiotu istnieje wiele poglądów dotyczących form realizacji zadań publicznych przez samorząd terytorialny. W przypadku jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej (jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych) występuje zgodność wśród autorów co do istoty i zasad ich funkcjonowania. Większość z autorów podkreśla zasadnicze różnice pomiędzy jednostką budżetową, a zakładem budżetowym. S. Owsiak (2017, s. 603) określa jednostkę budżetową jako typowy podmiot dla gospodarki środkami publicznymi, której zasadniczą cechą jest to, że pokrywa swoje wydatki bezpośrednio z budżetu państwa (budżetu jst), a dochody odprowadza bezpośrednio na rachunek odpowiedniego budżetu (czyli rozlicza się z budżetem metodą budżetowania brutto). Pogląd ten dominuje w literaturze przedmiotu (Dolata, 2016, s. 115; Wróblewska, 2014, s. 178). Podobnie w przypadku samorządowych zakładów budżetowych widoczna jest jednorodność poglądów różnych autorów. Można stwierdzić, że wspólny element wszystkich definicji, jest wynikiem przepisu ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że samorządowe zakłady budżetowe tworzy się w takich dziedzinach życia publicznego, w których istnieje możliwość wprowadzenia całkowitej bądź częściowej odpłatności za usługi, a zatem zakład budżetowy, w odróżnieniu od jednostki może pokrywać koszty funkcjonowania (wydatki) z uzyskiwanych przychodów. Oprócz omówionych form, jednostki samorządowe mogą tworzyć tzw. samorządowe jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną (Dolata, 2016, s. 130). Są one określane jako gminne, powiatowe, wojewódzkie zakłady użyteczności publicznej. Realizują one głównie zadania z zakresu kultury (orkiestry, muzea, domy kultury), oraz z zakresu opieki zdrowotnej (samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej).

Najwięcej kontrowersji w literaturze przedmiotu związanych jest z zagadnieniem działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego, dopuszczalności i granic jej prowadzenia, a co za tym idzie form, w jakich może być prowadzona. Kluczowe z punktu widzenia tego problemu są przepisy ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. 1997, Nr 9, poz. 43 z późn. zm.). Zgodnie z ustawą gospodarka komunalna polega na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej i może być prowadzona w szczególności w

formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. W doktrynie pojawia się stanowisko, zgodnie z którym pojęcie gospodarki komunalnej obejmuje każdą sferę działania samorządu tak w zakresie minium, jak i imperium (Kulesza, 2012, s. 7-8, 10-11). Można spotkać jednak również inne ujęcia, które gospodarce komunalnej przypisują węższe znaczenie – jako aktywność jst niebędącą działalnością władczą, której celem i efektem jest materialna realizacja zadań publicznych, a więc wytwarzanie dóbr świadczenie usług, albo zdobywanie środków finansowych na ten cel (Skoczny, 1991, s. 3).

Pierwszy z poglądów wiąże pojęcie gospodarki komunalnej z całością sfery działania samorządu, nie pozostawiając poza nią także i takich działań, które mają charakter jedynie organizatorski, lub szczególnej ochrony mienia komunalnego. Wydaje się jednak, że ustawowe rozumienie gospodarki komunalnej wyraźnie wskazuje nie na każdą działalność jednostki samorządowej, ale na świadczenie usług publicznych. Treść ustawy o gospodarce komunalnej wprost reguluje z jednej strony aspekt podmiotowy jej prowadzenia (w tym także przekształceń podmiotowych form prowadzenia tej gospodarki), a z drugiej strony przedmiot tej ustawy wyznaczony został przez art. 4 u.g.k., obejmujący wykonywanie usług komunalnych (i zasad odpłatności za nie) (Bandarzewski, 2016, s. 42). Druga istotna wątpliwość dotyczy zakresu zadań samorządowych objętych gospodarką komunalną. Z art. 1 ust. 1 u.g.k. wprost wynika, że gospodarka komunalna obejmuje jedynie zadania własne. Wprowadzie pojęcie zadań własnych wprost dotyczy tylko gmin, ponieważ tak w stosunku do powiatów, jak i województw samorządowych ustawodawca takie zadania nazywa „zadaniami o charakterze ponadgminnym” i „zadaniami o charakterze wojewódzkim”. Nie ulega wątpliwości, że gospodarka komunalna obejmuje także zadania powiatowe o charakterze ponadgminnym i odpowiednio zadania województwa samorządowego o charakterze wojewódzkim (to są właśnie zadania własne tych szczebli samorządu), a nie obejmuje zadań zleconych (zadań z zakresu administracji rządowej). Zadania gospodarki komunalnej można podzielić na:

- a) zadania o charakterze użyteczności publicznej – obejmujące zadania własne jst;
- b) zadania przekraczające zakres użyteczności publicznej – które, w myśl definicji samego pojęcia gospodarki komunalnej, także powinny obejmować tylko zadania własne jst.

Ponadto ustawodawca opisując wykonywanie zadań z zakresu użyteczności publicznej wprost nawiązuje także do pojęcia działalności gospodarczej. Stąd pojawia się kolejne pytanie, a mianowicie: czy w ramach obu ww. kategorii zadań samorząd może prowadzić działalność gospodarczą? Pojęcie działalności gospodarczej zostało zdefiniowane w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. 2004, nr 173, poz. 1807 z późn. zm.). Zgodnie z

art. 2 ww. ustawy przez działalność gospodarczą należy rozumieć zarobkową działalność wytwórczą, budowlaną, handlową, usługową oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodową, wykonywaną w sposób zorganizowany i ciągły. Istotnym, a wręcz konstytutywnym elementem definicji działalności gospodarczej jest zysk, a więc nakierowanie działalności na uzyskanie dochodu (zysku, zarobku). Pojęcie zysku nie pojawia się jednak w definicji gospodarki komunalnej, a kryteria wykonywania zadań z zakresu użyteczności publicznej w sposób pośredni eliminują to kryterium.

K. Kohutek (2005) wskazuje, że nie ma jednolitości poglądów, ani wśród przedstawicieli doktryny, ani w orzecznictwie sądowym, co do samej dopuszczalności prowadzenia działalności gospodarczej przez jst, a przy przyjęciu możliwości jej prowadzenia – co do cech takiej działalności. Zgodnie z jednym z poglądów wykonywanie zadań w sferze użyteczności publicznej nie może być traktowane jako prowadzenie działalności gospodarczej, natomiast prowadzenie działalności poza tą sferą powinno być traktowane jako działalność gospodarcza.

Podobne wątpliwości, jak przy definiowaniu pojęcia działalności gospodarczej przez jst występują również w przypadku wyboru sposobu jej prowadzenia. W literaturze ścierają się różne poglądy dotyczące zwłaszcza prowadzenia działalności gospodarczej przez jst w formie spółek samorządowych. Autorzy zwracają uwagę przede wszystkim na nieprawidłowości ich funkcjonowania wynikające m.in. z rozproszonych regulacji prawnych, braku precyzyjności poszczególnych przepisów (zwłaszcza ustawy o gospodarce komunalnej) (Chyb, 2015, s. 14). Przedmiotem krytyki jest również brak odpowiedniego nadzoru właścicielskiego ze strony jednostek samorządowych, co niejednokrotnie przyczynia się do niskiej efektywności działania spółek (Bartkowiak, Borkowski, 2015, s. 17). Podobne zarzuty dotyczące funkcjonowania spółek komunalnych przedstawione zostały w raporcie Najwyższej Izby Kontroli. Podkreślano w nim m.in. prowadzenie przez spółki działalności niedozwolonej w świetle obowiązujących przepisów prawa, brak rzetelnych analiz ekonomicznych, które uzasadniałyby realizację zadania przez spółkę, wadliwe wykonywanie zadań przez spółki (NIK, 2014).

Osiągnięcie zaprojektowanych celów badawczych wymagało:

- przedstawienia teoretycznych i prawnych aspektów realizacji zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego i prowadzenia przez nie działalności gospodarczej,
- analizy podstaw prawnych regulujących formy prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządowe,

- analizy czynników determinujących wybór formy prowadzenia działalności gospodarczej,
- empirycznej weryfikacji zasad prowadzenia działalności gospodarczej przez jst poprzez analizę sytuacji finansowo-ekonomicznej wybranych samorządowych zakładów budżetowych i spółek komunalnych w Krakowie.

Poszukując odpowiedniej metody realizacji celów artykułu, autorki stanęły na stanowisku, że najbardziej stosownym podejściem jest analiza danych finansowych dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządowe, ale w ścisłej więzi z instytucjonalnymi i prawnymi warunkami realizacji zadań publicznych i ich uwarunkowaniami. Na podstawie przeprowadzonych analiz zarówno regulacji prawnych, jak i danych finansowych zostały wyprowadzone wnioski o charakterze poznawczo-aplikacyjnym.

Analiza regulacji prawnych dotyczących realizacji zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego wskazuje, że sektor samorządowy w Polsce jest najważniejszym publicznym usługodawcą i inwestorem. Jednak wskutek obowiązujących przepisów prawnych w zakresie zadłużania się jst, maleją możliwości realizacji zadań (zwłaszcza inwestycyjnych) ze względu na ograniczone środki niezbędne do ich sfinansowania. Stąd jednostki samorządowe coraz częściej powołują spółki, których celem jest wykonanie określonych zadań publicznych. Spółki prawa handlowego nie są zaliczane do sektora finansów publicznych, więc nie obejmuje ich reżim jawności i przejrzystości finansów wynikający z ustawy o finansach publicznych, natomiast wchodzi w skład sektora publicznego, gdy dominuje w nich własność samorządowa albo państwowa. Zadłużenie tych spółek nie podlega wprowadzeniu ograniczeniom ustawowym, jednak może istotnie rzutować (choć pośrednio) na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że funkcjonowanie spółek komunalnych jest obarczone wieloma nieprawidłowościami, które wywierają lub mogą wywrzeć istotne skutki w sferze majątku gmin oraz w zakresie warunków konkurencji na rynkach lokalnych. Nieprawidłowości te wynikają w głównej mierze z niejednoznacznych przepisów prawa. Regulacje dotyczące zasad tworzenia, przystępowania, czy funkcjonowania spółek samorządowych są rozproszone w wielu aktach prawnych, co nie ułatwia jednostkom prawidłowego wykonywania gospodarki komunalnej w tej formie. Funkcjonowanie spółek samorządowych regulują m.in. przepisy kodeksu spółek handlowych (Dz. U. 2000, Nr 94, poz. 1037 z późn. zm.), ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95 z późn. zm.), ustawy o samorządzie powiatowym (Dz. U. 1998, Nr 91, poz. 578 z późn. zm.), ustawy o samorządzie województwa (Dz. U. 1998, Nr 91, poz. 576 z późn. zm.), ustawy o

gospodarce komunalnej (Dz. U. 1997, Nr 9, poz. 43 z późn. zm.), ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. 1996, nr 118, poz. 561 z późn. zm.), ustawy o finansach publicznych (Dz. U. 2009, Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.), ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 1997, Nr 115, poz. 741 z późn. zm.).

Ponadto kluczowa z punktu widzenia prowadzenia działalności gospodarczej jst ustawa, tj. ustawa o gospodarce komunalnej (Dz. U. 1997, Nr 9, poz. 43 z późn. zm.) powinna w sposób kompleksowy regulować tę materię określając zasady tworzenia i przystępowania przez gminy do spółek, jak również zasady ich funkcjonowania. Szczególnie nieprecyzyjne są przepisy dotyczące sprawowania efektywnego nadzoru właścicielskiego nad spółkami przez jednostki samorządowe. Doprecyzowania wymagają także ramy prowadzenia przez jednostki samorządowe działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej. Stąd konieczność zmian przepisów prawa nie budzi wątpliwości. Dopiero ich wprowadzenie spowoduje poprawę funkcjonowania spółek komunalnych. Dzięki zmianom prawa jednostki samorządowe zmienią podejście do realizowania gospodarki komunalnej w formach prywatnoprawnych, a spółki handlowe dopiero wtedy staną się efektywną formą realizacji zadań publicznych.

W wyniku analizy sprawozdań finansowych spółek i wykonania planów finansowych zakładów budżetowych działających w Krakowie można stwierdzić, że ich sytuacja ekonomiczno-finansowa była zróżnicowana. Widoczne były również niekorzystne tendencje w niektórych spółkach, dotyczące m.in. zwiększenia zatrudnienia, pogarszających się wskaźników ich zadłużenia oraz obniżających się wyników finansowych. Poza obiektywnymi czynnikami uniemożliwiającymi osiągnięcie lepszych wyników (brak przychodów na etapie budowy obiektów infrastruktury publicznej, realizacja zadań z założenia nierentownych), powodem niekorzystnych wyników było złe zarządzanie, w tym brak działań obniżających koszty działalności. Należy jednak zaznaczyć, że z drugiej strony realizacja zadań publicznych przez spółki z udziałem jst pozwoliła na skuteczne podjęcie wielu inwestycji infrastrukturalnych. Skuteczność wykonania zadań publicznych przez spółki z udziałem jst była jednak obniżona przez nieprawidłowości zarówno w działaniach spółek, jak i nadzorujących je jst.

W artykule poruszono istotny problem dotyczący prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego, zwłaszcza dopuszczalności i granic jej prowadzenia. Dokonano także analizy podstaw prawnych form prowadzenia działalności gospodarczej przez jst w formie porównania samorządowego zakładu budżetowego i spółki samorządowej. Wskazano także na czynniki determinujące wybór formy prowadzenia

działalności oraz zalety i wady poszczególnych form, a także skutki tego wyboru dla realizacji zadań publicznych i sytuacji finansowej jst. Powyższe analizy zostały uzupełnione oceną sytuacji ekonomiczno-finansowej i wyników finansowych spółek samorządowych i samorządowych zakładów budżetowych realizujących zadania publiczne w Krakowie.

## Literatura

- Bandarzewski, K. (2016), *Gospodarka komunalna i działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*. W: M. Stec, M. Mączyński, (red.) *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego. Dopuszczalność i granice jej prowadzenia*, s. 37-54, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Bartkowiak, P., Borkowski M. (2015), Nadzór korporacyjny w spółkach z udziałem podstawowych jednostek samorządu terytorialnego. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług*, 118, 5-20.
- Chyb, N. (2015), Nieprawidłowości w funkcjonowaniu spółek komunalnych poza sferą użyteczności publicznej – analiza problemu. *Samorząd Terytorialny*, 9, 5-14.
- Dolata, S. (2016), *Samorząd terytorialny*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kohutek, K. (2005), Komentarz do art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. W: M. Brożyna, M. Chudzik, K. Kohutek, J. Molis, S. Szuster (red.), *Swoboda działalności gospodarczej. Komentarz*. Warszawa: LEX
- Kulesza, M. (2012), Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne. *Samorząd Terytorialny*, 7-8, 7-24.
- NIK (2014), *Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego*. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.
- Owsiak, S. (2017), *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*. Warszawa: PWN.
- Skoczny, T. (1991), Dopuszczalności działalności gospodarczej gmin. *Samorząd Terytorialny*, 3, 3-14.
- Wróblewska, M. (2014), Jednostki sektora finansów publicznych. W: H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*. s. 31-76, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, 2009, II OSK 664/09, LEX nr 552881.

# SPÓŁKI KOMUNALNE W SYSTEMIE ZAGOSPODAROWANIA ODPADÓW KOMUNALNYCH GMINY

**Józefa Famielec**

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

e-mail: famielej@uek.krakow.pl

**Słowa kluczowe:** *spółka, gmina, użyteczność publiczna, odpady komunalne, powierzenie zadań, instalacje przetwarzania odpadów, przetarg publiczny, opłata, rekompensata*

Celem naukowym opracowania jest poznanie teoretycznych podstaw tworzenia, funkcjonowania oraz powierzania przez gminę zadań z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi spółce prawa handlowego. Celem metodycznym opracowania jest opracowanie modelu zamówień *in house* w gospodarce odpadami komunalnymi w dużym mieście. Celem empirycznym opracowania jest próba wskazania źródeł przewag i zagrożeń powierzania systemu zarządzania odpadami spółkom komunalnym w porównaniu do samodzielnego wykonywania tych zadań przez gminy.

Problematyka podjętego tematu dotyczy zintegrowanej wiedzy z kilku dziedzin: teorii gminy jako jednostki samorządu terytorialnego oraz jej finansowania, teorii przedsiębiorstw różnej własności kapitału, ze szczególnym uwzględnieniem własności komunalnej, teorii gospodarki komunalnej ze szczególnym uwzględnieniem odpadów komunalnych, teorii zamówień publicznych jako narzędzia redystrybucji środków publicznych (budżetowych). Każda z tych dyscyplin ma wypracowaną obszerną literaturę i dysponuje wieloma efektami badań. Ale podjęty problem badawczy, bardzo ważny dla ekonomii, samorządności oraz zarządzania publicznego wymaga integracji tych dyscyplin i ich adaptacji do rozwiązywania cywilizacyjnego wymagania, jakim jest zagospodarowanie odpadów komunalnych, których skuteczne wzorce mają zastosowanie w wielu rozwiniętych gospodarkach zachodnich.

Początków debaty o roli spółek komunalnych w zakresie odbioru i transportu odpadów komunalnych upatruje się w 2011 roku (Kiełbus, 2016, s. 37), kiedy to uchwalono zmianę ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z 1996 roku (Dz. U. 2016, poz. 250), która zapoczątkowała tworzenie systemów gospodarki odpadami komunalnymi w gminach. Z jednej strony były to zmiany rewolucyjne, a jednocześnie zdecydowano o ograniczeniu samodzielności organizacyjnej gmin przez zobligowanie ich do

przeprowadzania postępowań konkurencyjnych w przypadku realizacji nowych inwestycji odpadowych. Nakazano także organizację przetargów na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Tym samym gminy nie mogły, co do zasady, powierzyć zadań w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi własnym jednostkom organizacyjnym – zakładom budżetowym, spółkom komunalnym – w trybie zamówienia *in house* (Kiełbus, 2016, s. 37). Gminy wyrażały swoje niezadowolenie, powołując się na konstytucyjną zasadę samodzielności organizacyjnej, skarżyły się do Trybunału Konstytucyjnego. Wspomagał je Związek Pracodawców Gospodarki Opadami, Krajowa Izba Gospodarki Opadami i inne organizacje. Jednocześnie trwały prace, także w UE nad zmianami prawa zamówień publicznych. W lutym 2014 roku została uchwalona nowa dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zamówień publicznych (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE). Wskazano w niej m.in. na konieczność doprecyzowania w jakich przypadkach umowy zawierane w sektorze publicznym nie podlegają obowiązkowi stosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych. Podkreślono, że zastosowanie przepisów dotyczących zamówień publicznych nie powinno zakłócać swobody organów publicznych, w zakresie powierzonych im zadań dotyczących usług publicznych, wykorzystania ich własnych zasobów, współpracy z innymi organami publicznymi. Określono przesłanki, których łączne spełnienie umożliwia zastosowanie zamówienia *in house*. Zamówienia takie włączono do reżimu zamówień publicznych i zobowiązano państwa członkowskie do implementacji tych uregulowań w ciągu dwóch lat czyli do 18 kwietnia 2016 roku.

Państwa członkowskie mają ustalone zobowiązania w licznych aktach prawnych UE w sprawie gospodarki odpadami komunalnymi (Kłopotek, 2016). Powstałe odpady wymagają zagospodarowania – co, od 1 lipca 2013 roku w Polsce, uczyniono zadaniem własnym gminy (Dz. U. 2016, poz. 446; Dz. U. 2016, poz. 250). Nowa filozofia z tym związana polega na tym, żeby możliwie dużo, zdatnych do tego odpadów ponownie wykorzystać przez ich segregację, recykling, odzysk. Inne, nadające się do termicznej utylizacji spalać, a tylko pozostałe, nie nadające się do innych form utylizacji składować.

Odpowiedzialność za realizację celów gospodarki odpadami komunalnymi spoczywa nie tylko na gminach. Powinna być ona także rezultatem zmiany świadomości społecznej mieszkańców i odpowiedzialności korporacyjnej za rozwój trwały i zrównoważony. Ciekawe inicjatywy w tym zakresie powstają nawet w bankach, które działania ekologiczne są



kryterium finansowania przedsięwzięć biznesowych<sup>1</sup>. Wykonywanie przez gminę zadań w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych może odbywać się w dwojaki sposób:

- zarządzanie systemem oraz przeprowadzanie przetargów na wybór podmiotów świadczących usługi wywozowe bezpośrednio przez gminę,
- powierzenie zadań zarządzania systemem innej osobie prawnej, w trybie przetargowym lub w trybie bezprzetargowym – zwanym *in house*.

Tryb *in house* stanowi szczególną procedurę powierzenia zarządzania, czy też i obsługi systemu gospodarki odpadami komunalnymi spółce komunalnej, która musi spełniać następujące warunki:

- musi być władnością gminy przez cały okres realizacji zadań użyteczności publicznej,
- musi być kontrolowana przez gminę w takim stopniu jak jej jednostki organizacyjne, poprzez sprawowaną kontrolę nad jej organami statutowymi,
- działalność spółki musi być prowadzona na rzecz tej gminy, która jest jej właścicielem.

Model zamówienia *in house* w gospodarce odpadami komunalnymi stosowany był w dużych miastach Polski od – co najmniej – 2010 roku. W takich miastach jak Kraków, Białystok, Bydgoszcz, Szczecin, powierzono w tym trybie spółkom komunalnym zadania własne gmin w zakresie budowy instalacji do termicznego przetwarzania odpadów komunalnych, współfinansowanych z dotacji UE (Podgórski, 2016, s. 31).

Zadania badawcze: określenie systemu gospodarki odpadami komunalnymi, zdefiniowanie zadań gminy w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych, zidentyfikowanie warunków wyboru spółki do powierzenia zarządzania systemem zagospodarowania odpadów komunalnych w trybie *in house*, identyfikacja podstawowych instrumentów zarządzania spółkami komunalnymi: taryfy opłat, rekompensaty, pomoc publiczna. Ocena podmiotów realizujących zadania gospodarki odpadami komunalnymi przy pomocy: standardów organizacyjnych i ekologicznych gospodarki odpadami komunalnymi, kondycji finansowej, stopnia zamknięcia gospodarki odpadami ( obiegu zamkniętego).

Wyniki badań mogą zostać wykorzystane – adaptowane do określania dalszych zmian systemu zagospodarowania odpadów komunalnych w gminach, a ponadto uzupełniać mogą wiedzę z ekonomiki odpadów, w której występuje nadal wiele luk.

---

<sup>1</sup> The Co-operative Bank w Wielkiej Brytanii uczynił działania społeczne i ekologiczne kluczową cechą tożsamości i różnicowania marki. Wspiera przedsięwzięcia biznesowe, zajmujące się m.in. przetwarzaniem odpadów i zrównoważonym zarządzaniem nimi (Laszlo, 2008, s. 119; Folmer, Gabel, Opschor, 1996, s. 228-229).

Wyniki teoretyczne dotyczą dopełnienia teorii wykorzystania spółki prawa handlowego w gospodarce publicznej – zagospodarowaniu odpadów komunalnych.

Wyniki metodyczne dotyczą poznania modelu – elementów składowych, struktury procesów pozyskiwania i zagospodarowania odpadów badawczych w gminie miejskiej.

Wyniki empiryczne pozwolą dokonywać wyboru wzorca i sposobu organizacji gospodarki odpadami komunalnymi w gminie w trybie *in house*.

Prezydent Miasta Krakowa powierzył zarządzanie gospodarką odpadami Krakowa Miejskiemu Przedsiębiorstwu Oczyszczania Miasta Sp. z o.o., zachowując prawo nadzoru, koordynacji i kontroli skuteczności tego procesu. Rada Gminy Kraków zdecydowała o podziale miasta na pięć sektorów odbioru odpadów, przypisując do każdego z nich 3-4 dzielnice. Podmioty i instalacje gospodarki odpadami komunalnymi w Krakowie są skoncentrowane w trzech sektorach. W sektorze I ulokowany jest zarządzający systemem (MPO Sp. z o.o.) i jego instalacje oraz punkty selektywnego odbierania odpadów. W sektorze III ulokowany jest kompleks mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów (MBP), ze składowiskiem (Baryczą), sortownią i kompostownią odpadów. W sektorze V, w dzielnicy Nowa Huta, sfinalizowano budowę Zakładu Termicznego Przetwarzania Odpadów (ZTPO) – ostatniego, brakującego ogniwa zintegrowanego systemu gospodarki odpadami komunalnymi w Krakowie.

Krajowy Plan Gospodarki Odpadami do 2022 roku zakłada, że termicznemu przekształcaniu nie powinno być poddawane więcej niż 30% wytworzonych odpadów komunalnych (Uchwała nr 88 Rady Ministrów). Obecne zdolności przetwórcze spalarni zapewniają ok. 9% spalania odpadów komunalnych, szacowanych dla 2030 roku. Jest to znacznie niższy odsetek niż w Wielkiej Brytanii, Włoszech, czy Portugalii, gdzie spala się ok. 20% zebranych odpadów komunalnych i znacznie niższy niż w Danii, Szwecji, gdzie spala się ponad 50% takich odpadów. Podaż odpadów do spalania zależy od wielu czynników, w tym od wartości opałowej oraz od dostępnych technologii i innych instalacji zagospodarowania odpadów komunalnych oraz regulowanych w tym zakresie standardów. Są to: poziomy recyklingu (gminy w 2020 roku powinny poddać recyklingowi co najmniej 50% frakcji odpadów obejmującej sumarycznie papier, metal tworzywa sztuczne i szkło oraz 70% innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych (Dz. U. 2012, poz. 645) oraz zakaz składowania odpadów, których ciepło spalania przekracza 6 MJ/kg s.m., co w praktyce oznacza zakaz składowania nieprzetworzonych odpadów komunalnych (Dz. U. 2015, poz. 1277).

Szacuje się, że co roku w Europie wytwarza się ok. 250 mln ton odpadów komunalnych. W Niemczech większość odpadów przekształca się termicznie i wykorzystuje energetycznie (Melon, 2015).

Kondycja finansowa spółek komunalnych w Polsce w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi – wbrew niektórym ocenom oraz nastawieniu na interes społeczny a nie komercyjny (zysk), bywa dobra, co daje motywację podejmowania tego rodzaju aktywności gospodarczej także przez spółki prywatne, które opowiadały się przeciwko rozwiązaniom i zasadom zamówienia *in house* w zakresie zamówień publicznych w branży odpadowej (Kiełbus, 2016, s. 37). Obawiały się one – niekiedy słusznie – likwidacji podmiotów z sektora prywatnego i przejmowaniem rynku przez spółki komunalne, co ma miejsce w różnym zakresie, zwłaszcza w miastach (Matlak, 2016, s. 78). Intencją wprowadzenia zamówień *in house* w dyrektywie UE było przede wszystkim ich wdrażanie wyłącznie w warunkach i sektorach publicznych, w których nie wykształcił się prawidłowo funkcjonujący, konkurencyjny rynek podmiotów prywatnych, co zagraża racjonalności wydatkowania pieniędzy publicznych<sup>2</sup>.

Wśród 30 największych spółek komunalnych miast Polski w latach 2009-2012 najbardziej rentownych zajmuje się zagospodarowaniem odpadów komunalnych<sup>3</sup>. Ten powód oraz możliwe pozyskanie pieniędzy publicznych powoduje spore zainteresowanie i walkę o korzystne rozwiązania legislacyjne regulujące funkcjonowanie tej branży<sup>4</sup>. Dowodzi się, że spółki komunalne realizują zadania w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi taniej i skuteczniej, osiągają najlepsze wyniki środowiskowe (np. poziom odzysku i recyklingu) w gospodarce odpadami (Uciński, 2016, s. 90). Siła podmiotów prywatnych jest jednak duża, bowiem odbierają one aktualnie 50-60% odpadów komunalnych ogółem. Stosowanie zamówień *in house* przez gminy musi być rozważne oraz powinno odbywać się z poszanowaniem interesów wszystkich podmiotów rynku. Podmioty samorządowe bywają także krytyczne wobec zamówień *in house* (Bojarski, 2016, s. 340). Gmina zlecając im zadania oczekuje coraz niższej ceny, a to prowadzić może do obniżania jakości usług i standardu odbioru odpadów. Wiele spółek samorządowych jest niedoinwestowanych i nie dorównuje standardom sprzętu podmiotów prywatnych, obsługujących lokalny rynek.

---

<sup>2</sup> Nadużywaniu przez gminy zamówień *in house* ma zapobiec doprecyzowanie prawa zamówień publicznych zapowiadane przez Ministerstwo Rozwoju, (por. Matlak, 2016, s. 78).

<sup>3</sup> Badania firmy Curulis, (por. Karpiński, 2016, s. 24).

<sup>4</sup> „Batalia o *in house* została zakończona wraz ze złożeniem przez prezydenta podpisu pod nowym prawem zamówień publicznych” (por. Bojarski, 2016, s. 8).

Liczba sektorów, z których odbierane są odpady w Polsce wynosiła 2660 (na początku kwietnia 2016). Tylko w 27 przypadkach (ok. 1%) zadanie to powierzono bez przetargu zakładowi budżetowemu lub spółce komunalnej. Termin poprzedniej umowy w 40 przypadkach upłynął na koniec marca 2016. Przetargi są organizowane na prace, których termin umowy minął na koniec czerwca 2016 lub minie na koniec grudnia 2016. Na koniec roku 2016 zakończy się termin zawarcia umów w 1142 sektorach (ok. 42%). W 2017 roku minie termin umów w 656 sektorach, w 2018 roku w 215 sektorach, a pozostałe 116 sektorów zakończy umowy w 2019 roku. Szacuje się, że większość tych umów będzie odnawiania w trybie *in house* (Bojarski, 2016, s. 34).

Brak statystyki odpadów komunalnych z podziałem na formy organizacyjno-prawne podmiotów – uczestników systemu zagospodarowania odpadów komunalnych.

Brak dostępnych danych dla poszczególnych podmiotów-ogniw systemu – konieczne własne symulacje i szacunki dla potrzeb badań empirycznych.

Wyniki badań mogą stanowić podstawę oceny wystarczalności opłaty od mieszkańców na finansowanie pełnego zakresu zadań zagospodarowania odpadów komunalnych w mieście.

Wyniki badań mogą pozwolić na ocenę rozkładu obciążeń mieszkańców naliczaną opłatą i jej zgodnością z zasadą „zanieczyszczający płaci”.

Zagospodarowanie odpadów komunalnych uczyniono (od 1 lipca 2013 roku) zadaniem własnym gminy. Zadanie to może być realizowane w dwojaki sposób: zarządzanie systemem, organizowanie przetargów, wybór podmiotów usług wywozowych bezpośrednio przez gminę lub też powierzanie zarządzania systemem innej osobie prawnej w trybie bezprzetargowym zwanym *in house*. Ten drugi sposób dominuje w wielu miastach i jest oceniany jako bardziej racjonalny, z atrybutami rynku i konkurencji. Warunkiem podstawowym tego rozwiązania jest wykorzystanie spółki gminnej, z dominacją usług użyteczności publicznej.

## **Literatura**

Bojanowski, A. (2014), Verwirrende Werbefloskel, APuZ, 31-32.

Bojarski, L. (2016), In house, czyli będzie kolejna rewolucja?. *Przegląd Komunalny*, 8.

Bojarski, L. (2016), Kto i kiedy skorzysta z in house w odpadach?. *Przegląd Komunalny*, 5.

Bojarski, L. (2016), Kto i kiedy skorzysta z in house w odpadach?. *Przegląd Komunalny*, 6.

Decyzja Komisji z 20 grudnia 2011w sprawie stosowania art. 106 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych

- przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, Dokument C(2011) 9380, Dz. Urzędowy UE, 2012/21/UE.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zamówień publicznych, uchylająca Dyrektywę 2004/18/WE.
- Fiedor, B. (red.), (2002), *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*. Warszawa: C.H. Beck.
- Folmer, H., L. Gabel, H. Opschor (1996), *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*. Warszawa: Wyd. Krupski i S-ka.
- Graczyk, A. (2013), *Instrumenty rynkowe polityki ekologicznej. Teoria i praktyka*. Wrocław: Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Gumniak, A., T. Mądry (2016), Kryteria stosowania zamówień in house w świetle nowych dyrektyw. *Przegląd Komunalny*, 5.
- Karpiński, M. (2016), Jak in house wpłynie na rynek odpadów komunalnych. *Przegląd Komunalny*, 10.
- Kielbus, M. (2016), Gra o in house - koniec kolejnego sezonu. *Przegląd Komunalny*, 7.
- Kłopotek, B.B. (2016), *Zobowiązania unijne Polski w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi*. Warszawa: Ministerstwo Środowiska.
- Łętowska, E., Pawłowski, K. (2013), *O prawie i o mitach*. Warszawa: Wyd. LEX.
- Małecki, P.P. (2009), *Oplaty ekologiczne w Polsce. Analiza i ocena za lata 2002-2007*. Kraków: Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Matlak, D. (2016), In house pod ścisłym nadzorem. *Przegląd Komunalny*, 7.
- Melon, W. (2015), Eksploatacja termicznego przekształcania odpadów. *Komunalny Plus*, 3.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu RP z dnia 28 sierpnia 2013 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Prawo ochrony środowiska, Dz. U. 2013, poz. 1232, z późn. zm.
- Podgórski, S. (2016), Dopuszczalność prawna i zalety powierzenia typu: in house. *Przegląd Komunalny*, 4.
- Pomoc publiczna w ochronie środowiska* (2012). Warszawa: NFOŚiGW.
- Pomoc publiczna. Doświadczenia wybranych sektorów gospodarki* (2017). Kraków: Fundacja UEK.
- Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2014 roku* (2015). Warszawa: UOKiK.
- Rogall, H. (2010), *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*. Poznań: Wyd. Zysk i S-ka.
- Sprawa C-280/00, Altmark Trans i Regierungspräsidium, Magdeburg przeciwko Nahverkehrsgesellschaft, Altmark, Rec. 2003, I-7747.
- Stern, N. (2010), *Globalny ład*. Warszawa: Wyd. Krytyki Politycznej.
- Uciński, T. (2016), Model in house - fakty a nie mity. *Przegląd Komunalny*, 6.
- Uciński T. (2016), Skuteczniej z in house, *Przegląd Komunalny*, 5.

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 roku o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie 2014-2020, Dz. U. 2015, poz. 378 z późn. zm.

Ustawa z dnia 13 lipca 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2016, poz. 1020

Ustawa z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz. U. 2016 poz. 250

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz. U. 2015 poz. 2164 oraz 2016 poz. 831 i 996

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz. U. 2016 poz. 446.

Poskrobko B. (red.) (2007), *Zarządzanie środowiskiem*. Warszawa: PWE.

Ziemski, K.M., Karciarz, M., Kielbus, M. (2016), In house a odbiór odpadów z nieruchomości mieszanych. *Przegląd Komunalny*, 10.

# ZARZĄDZANIE SPÓŁKĄ KOMUNALNĄ W ŚWIECIE NOWYCH UREGULOWAŃ PRAWNYCH

**Dariusz Klimek**

Wydział Organizacji i Zarządzania  
Politechnika Łódzka,  
ul. Piotrkowska 266, 90-924 Łódź  
e-mail: [dariuszklimek2@gmail.com](mailto:dariuszklimek2@gmail.com)

**Krzysztof Byjoch**

**Słowa kluczowe:** *spółka komunalna, zarządzanie spółką, mienie komunalne, gospodarka komunalna, zarząd i rada nadzorcza*

W ramach tworzenia na przełomie lat 80. i 90. podstaw prawnych dla zmian ustrojowych w Polsce podjęto prace koncepcyjne w celu utworzenia, obok znanych już form prowadzenia działalności gospodarczej ujętych w przepisach reaktywowanego kodeksu handlowego, dodatkowej formy – spółki komunalnej. Wydanie przepisów regulujących status przedsiębiorstw komunalnych oraz działalność gospodarczą gmin uważano już wówczas za sprawę ważną i pilną (zob. Kosikowski, 1991; Dziembowski, Sadowy, 1993; Banasiński, Kulesza, 1994). Przyczyną prowadzenia prac była specyfika ekonomiczna i społeczna (użyteczność publiczna) spółek. Zwyciężył jednak wówczas pogląd, wynikający w dużej mierze z dominującego w tym okresie liberalnego podejścia do gospodarki, o celowości pozostawienia tego typu spółek, niezależnie od ich specyfiki, w ramach ogólnych przepisów reaktywowanego kodeksu handlowego. Wydaje się, że w pierwszych latach 90., być może z uwagi na znacznie mniejszą liczbę spółek komunalnych niż w późniejszym okresie, nie dostrzegano zbyt mocno konsekwencji prawnych ani ekonomicznych rezygnacji z tworzenia nowej formy prawnej. Sytuację skomplikowało jednak pojawienie się w grudniu 1996 roku ustawy o gospodarce komunalnej (dalej w skrócie: u.g.k.) określającej zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego (jst), polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. W ustawie wskazano, że gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych i zgodnie z art. 2 u.g.k. gospodarka tego rodzaju może być prowadzona przez jst w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa

handlowego. Dla zarządzających spółkami komunalnymi tworzyło to swoistą dychotomię: z jednej strony kodeks handlowy oraz dbanie o takie kategorie jak koszty, przychody i zysk, z drugiej użyteczność publiczna i cel podstawowy tj. podnoszenie poziomu życia mieszkańców i poprawa funkcjonowania lokalnych przedsiębiorców. Zarządzanie w znacznej mierze polegało na zachowaniu swoistej równowagi pomiędzy dobrym stanem ekonomicznym spółki komunalnej a maksymalizacją celu podstawowego wynikającego z użyteczności publicznej. Nie miało to jednak związku z efektywnością zarządzania spółką, co więcej było z nią sprzeczne. Uchwalenie ustawy o gospodarce komunalnej spowodowało także całkowitą rezygnację z utrzymywania odrębnej formy organizacyjno-prawnej przedsiębiorstwa komunalnego. Na rady gmin nałożono obowiązek wyboru formy organizacyjno-prawnej lub prywatyzacji przedsiębiorstwa w terminie do dnia 30 czerwca 1997 r. Niewykonanie powyższego skutkowało przekształceniem przedsiębiorstw komunalnych z dniem 1 lipca 1997 r. w jednoosobowe spółki gminy z mocy prawa.

W ostatnich dwóch latach doszło do zmian w kilku aktach prawnych dotyczących spółek komunalnych m.in. w przepisach ustawy z 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami. Istotne znaczenie mają też zmiany wynikające z ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. poz. 2260), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2017 r., a dotyczące ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2016 r. poz. 573, 960 i 1920) oraz zmiany wynikające z ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. poz. 2260), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2017 r., a dotyczące ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1578, 1579 i 2255)

Celem referatu jest ocena zmian jakie zaszły w przepisach polskiego prawa, które mogły implikować zmiany w zarządzaniu spółkami komunalnymi. Ale w referacie autorzy podjęli również próbę odpowiedzi na dwa pytania:

1) Czy wprowadzone w ostatnim okresie zmiany spowodowały tak daleko idące zmiany w stosunku do przepisów kodeksu spółek handlowych i innych ogólnie obowiązujących przepisów, że możemy już w 2017 roku mówić o odrębnej formie prawnej spółek komunalnych?

2) Czy wprowadzone w ostatnim okresie zmiany w przepisach prawa wpływają pozytywnie na sposób zarządzania spółką komunalną?

Referat opiera się, szczególnie w pierwszej części, na dość bogatej literaturze przedmiotu. Można ją podzielić na trzy grupy:



1) literatura polska i zagraniczna naukowców zajmujących się od lat problematyką spółek komunalnych,

2) ustawy i rozporządzenia regulujące problematykę funkcjonowania spółek komunalnych,

3) druki sejmowe dotyczące uzasadnień do rządowych projektów ustawy o zmianie ustaw z ostatnich dwóch lat, dotyczące problematyki spółek komunalnych,

Referat składa się z dwóch podstawowych części. Pierwsza to analiza porównawcza dotychczasowych rozwiązań ze zmianami dokonanymi w przepisach prawa w ostatnim okresie. Zastosowano tu przede wszystkim metodę analizy danych zastanych, w szczególności: ustaw, rozporządzeń, druków sejmowych, komentarzy. Druga część to próba oceny wpływu tych zmian na efektywność zarządzania. Tu wykorzystano dwie metody badawcze:

- metodę dedukcji mającej na celu dojście do określonych wniosków na podstawie prezentowanych wcześniej zmian w prawie;
- metodę ilościową z techniką wywiadu oraz narzędzia w postaci kwestionariusza. Badania te przeprowadzono w 2016 roku w spółkach komunalnych zlokalizowanych w 3 województwach.

Rezultatem badań było m.in.: dokonanie analizy porównawczej istniejących i wprowadzanych zmian w przepisach prawa oraz uzyskanie ocen szefów spółek komunalnych co do skutków prawnych i ekonomicznych tych zmian.

Badania empiryczne przeprowadzono w 43 spółkach komunalnych zlokalizowanych w województwach: mazowieckim, łódzkim i warmińsko-mazurskim. Badane spółki należały do różnych branż: wodociągowo-kanalizacyjnej (12), energetyki ciepłej (9), budownictwa społecznego (6), odpadów komunalnych (5), komunikacji (3), wielobranżowe (4) oraz inne m.in. sportu i rekreacji, centrum zdrowia (4).

Porównanie wprowadzonych prawnych (część 1 artykułu) wskazuje, że:

- Wprowadzane zmiany to kolejne odrębne uregulowania prawne dla spółek komunalnych w stosunku do obowiązujących przepisów dotyczących innych spółek osobowych i kapitałowych działających na podstawie kodeksu spółek handlowych (z wyłączeniem spółek z udziałem Skarbu Państwa). Pomimo tych zmian nadal można w większym stopniu mówić o odrębności i specyfice ekonomicznej spółek komunalnych w stosunku do tych podmiotów aniżeli ich odrębności i specyfice prawnej.
- Ustawodawca utożsamia sprawy związane z funkcjonowaniem i oceną działalności w spółkach komunalnych oraz w spółkach z udziałem Skarbu Państwa, pomimo, że

cechą działalności tych pierwszych jest użyteczność publiczna i funkcjonują na rynku często w zupełnie odmiennych warunkach ekonomicznych np. monopolu. Natomiast Spółki z udziałem Skarbu Państwa to z reguły podmioty działające na konkurencyjnym rynku a użyteczność publiczna, nie im przypisana w przepisach prawa i niekiedy tylko (np. branża paliwowa i energetyczna, transport kolejowy) możemy tym przedsiębiorstwom przypisywać cechy użyteczności publicznej.

- Wprawdzie wśród celów zarządczych dla spółek komunalnych ustawodawca wskazał na możliwość stosowania różnych możliwości oceny, ale dominują wśród nich cele, które w większym stopniu można odnosić do spółek innych niż komunalne, działających na konkurencyjnym rynku. Dotyczy to przede wszystkim takich kategorii oceny działalności spółki i osób zarządzających jak: wzrost zysku netto; wartość przychodów, w szczególności ze sprzedaży, z działalności operacyjnej, z pozostałej działalności operacyjnej lub finansowej; zmniejszenie strat, obniżenie kosztów zarządu lub kosztów prowadzonej działalności; osiągnięcie albo zmiana wielkości produkcji albo sprzedaży. Może to budzić obawy, iż nadal wśród zarządów spółek komunalnych dominować będzie zasada swoistego tworzenia wyniku finansowego na poziomie tzw. zero plus, wynikająca z poglądu, że spółka komunalna nie może mieć zbyt wysokiego wyniku finansowego, gdyż oznaczałoby to, że uzyskuje go kosztem zawyżonych taryf dla mieszkańców i przedsiębiorców. Nie może też w pełnym zakresie podejmować działań o charakterze użyteczności publicznej, gdyż podnoszenie jakości i dostępności usług komunalnych nie zawsze wiąże się z dodatnią rentownością. Uzyskiwanie zaś ujemnego wyniku finansowego, mogłoby w świetle wyznaczanych tzw. celów zarządczych, oznaczać ujemne następstwa dla zarządów spółek.

Oceny szefów spółek (cz. 2 artykułu) co do skutków wprowadzanych zmian były zróżnicowane. Wprawdzie niemal wszyscy badani uznali, że wprowadzane zmiany mogą wpływać na zarządzanie spółką komunalną, ale na pytanie czy będzie to wpływ pozytywny czy negatywny oceny badanych szefów spółek komunalnych były niejednolite. Ponad połowa badanych uznała, że zmiany nie zmieniają w istotny sposób zasad zarządzania spółką komunalną, zaś wszyscy oceniający wskazywali, że zmiany nie likwidują podstawowych problemów z jakimi spotykają się zarządzający spółkami komunalnymi. Najwięcej kontrowersji wśród badanych szefów spółek komunalnych budziła sprawa zmiany stosunku pracy na kontrakty menedżerskie.

Ograniczenia badawcze w sensie dostępności autorów do literatury, także druków sejmowych, nie występowały. Natomiast badania empiryczne wśród spółek komunalnych miały charakter pilotażowy i były wykonywane w ramach innych badań. Mają więc one w referacie jedynie charakter badań pomocniczych i dodatkowych potwierdzających podstawowe wnioski wynikające z dedukcji.

Referat ma zarówno wartość poznawczą pozwalającą dokonać oceny dokonanych zmian w prawie dla potrzeb zarządzania jak i wartość aplikacyjną, polegającą na wygenerowaniu kilku wniosków, istnych dla zarządzających spółkami komunalnymi ale także dla inicjatorów procesów legislacyjnych. W podsumowaniu artykuł odnosi się do pożądanych kierunków badań w zakresie problematyki spółek komunalnych.

Referat wskazuje na konieczność takiego usprawniania funkcjonowania spółek komunalnych, aby udało się połączyć efektywność ekonomiczną funkcjonowania spółek z ich społecznym charakterem tj. działalnością na rzecz zwiększania jakości życia mieszkańców i przedsiębiorców.

## **Literatura**

- Byjoch, K., Klimek, D. (2015), *Spółka komunalna. Aspekty prawne, ekonomiczne i społeczne*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Byjoch, K., Sulimierski, J., Tarno, J.P. (2000), *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze PWN.
- Byjoch, K., Redeł, S. (2000), *Prawo gospodarki komunalnej*. Warszawa: PWN,
- Dudzińska, A. (2008), Wymogi stawiane członkom rady nadzorczej spółki komunalnej. *Finanse Komunalne*, 12.
- Dziembowski, Z., Sadowy, M. (1993), Przedsiębiorstwa komunalne użyteczności publicznej. *Samorząd Terytorialny*, 9.
- Góreczny, G. (2010), Rada nadzorcza w spółkach komunalnych – zarys problematyki. *Samorząd Terytorialny*, 11.
- Grabowski K., Klimek D. (2014), Społeczna odpowiedzialność biznesu w spółkach komunalnych. W: *Współczesne problemy zarządzania a społeczna odpowiedzialność biznesu*. Łódź: Politechnika Łódzka
- Jędrych E., Klimek, D. (2015), Uwarunkowania organizacyjne, ekonomiczne i społeczne zarządzania spółką komunalną. W: *Problemy i uwarunkowania samorządności terytorialnej*, Bielsko-Biała: Wyższa Szkoła Ekonomiczno-Humanistyczna.
- Katner, W.J. (2003), *Komercjalizacja i prywatyzacja*. Warszawa.
- Kidyba, A. (2007), *Kodeks spółek handlowych*. Komentarz do art. 1-300 k.s.h., Lex.

- Kohutek, K. (2004), *Komentarz do art. 10 a ustawy z dnia 17 października 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce komunalnej*, Lex/El.
- Kosikowski, C. (1991), Status prawny przedsiębiorstwa komunalnego. Uwagi na tle projektu ustawy, *Samorząd Terytorialny*, 7–8.
- Lewandowski, R. (2005), Charakter prawny i kompetencje rady nadzorczej w spółce komandytowo – akcyjnej, *Prawo Spółek*, 3.
- Opalski, A. (2006), *Rada Nadzorcza w spółce akcyjnej*, Warszawa.
- Przychodzki, M., Sącińska, K. (2005), Zasady gospodarowania mieniem przez jednostki samorządu terytorialnego w świetle nowelizacji ustawy o gospodarce komunalnej, *Samorząd Terytorialny*, 9.
- Szumański, A. (2008), Spółka komandytowo-akcyjna. W: Szajkowski A. (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. XVI, Warszawa.
- Szydło, M. (2008), *Ustawa o gospodarce komunalnej*. Warszawa.
- Tajer, M. (2009), Rada nadzorcza w spółce komandytowo-akcyjnej. *Prawo Spółek*, 7-8.
- Ustawa z dnia 17 października 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce komunalnej. Dz.U. z 2003 r. Nr 1999, poz. 1937.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym. Dz. U. z 2016 r. poz. 446, 1579, 1948.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym. Dz. U. z 2016 r. poz. 814, 1579, 1948.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa. Dz. U. z 2016 r. poz. 486, 1948, 2260.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. Dz. U. z 2017 r. poz. 827.
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Dz.U. z 2016 r., poz. 2260.
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 roku o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Dz.U. z 2016 r., poz. 2259.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, 1948, 1984, 2260.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym. Dz. U. z 2015 r. poz. 696, 1777, 1920.
- Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce komunalnej. Druk sejmowy nr 1776, s. 2, Sejm RP IV kadencji.
- Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Druk sejmowy nr 1053, s. 16, Sejm VIII kadencji.
- Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce komunalnej, Sejm RP IV kadencji, Druk sejmowy Nr 1776
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 25.04.2007 r., VI ACa 1364/06, LEX nr 682871
- Zięty, J.J. (2012), *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*. Warszawa.

# FINANSOWANIE MIEJSKIEGO TRANSPORTU PUBLICZNEGO W ŚWIETLE KONCEPCJI WARTOŚCI PUBLICZNEJ

**Tomasz Madras**  
Politechnika Białostocka  
ul. Wiejska 45a, 15-351 Białystok

**Słowa kluczowe:** *zarządzanie publiczne, spółki komunalne, komunikacja zbiorowa, transport publiczny, wartość publiczna*

Celem rozważań prezentowanych w niniejszym artykule jest wskazanie prawidłowości dostrzegalnych w mechanizmie finansowania działalności statutowej spółek komunikacyjnych przez polskie miasta. W szczególności badania zostały oparte na analizie zjawiska faktycznego współfinansowania transportu zbiorowego – autobusów, czy tramwajów miejskich – z dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, w świetle koncepcji wartości publicznej (*public value*). Zgodnie z pierwotnymi założeniami M. H. Moore’a (Moore, 1995), koncepcja wartości publicznej dotyczy w tym przypadku realizacji zadań sektora publicznego, który reprezentują spółki komunalne. Wartość publiczna, generalnie rzecz biorąc, powinna uzasadniać ponoszenie przez wspólnotę samorządową dodatkowych kosztów niektórych usług publicznych.

Oprócz ogólnych przepisów wynikających z prawa gospodarczego, w szczególności Kodeksu spółek handlowych, specyficzne uwarunkowania prawne spółek komunalnych wynikają z regulacji ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. Spółki komunalne mają zarówno cechy podmiotu gospodarczego, jak i organizacji publicznej, ze względu na cel działania, oraz bezpośrednią zależność od organu wykonawczego jst, a więc czynnika politycznego (Kania, 2013). Zgodnie z art. 12 ustawy o gospodarce komunalnej w jednoosobowych spółkach jednostek samorządu terytorialnego funkcję zgromadzenia wspólników (walnego zgromadzenia) pełnią organy wykonawcze tych jednostek. Samorząd występuje jednocześnie w roli przedsiębiorcy oraz reprezentanta interesów danej wspólnoty mieszkańców. Komercjalizacja nie przynosi więc rozdzielenia roli właścicielskiej od operacyjnej i, co potwierdza praktyka polskich samorządów, nie ma dużego wpływu na jakość zarządzania majątkiem komunalnym i wspólnotowym (Dolewka, 2013).

Badania finansowania transportu publicznego w świetle koncepcji wartości publicznej zostały przeprowadzone z wykorzystaniem danych dotyczących grupy głównych miast Polski, wyodrębnionych na podstawie kryterium ich funkcji, szesnastu stolic województw. Miasta te, mimo różnic, łączy aktualna lub postulowana metropolitalność, wypełnianie roli głównych ośrodków swoich regionów. Wszystkie posiadają rozwiniętą sieć zbiorowej komunikacji publicznej i co najmniej jedną (maksymalnie aż trzy) spółkę komunalną odpowiedzialną za obsługę tego transportu.

W wymiarze instytucjonalnym omawiane badania dotyczą spółek komunalnych wykonujących zadanie organizacji transportu zbiorowego w miastach w Polsce. Wskazany w tytule problem wymierności tzw. wartości publicznej ich działalności, wynikający z faktu powszechnego dofinansowywania takiej działalności ze środków własnych samorządów (rzec można w skrócie: z pieniędzy podatników) odnosi się do koncepcji *public value*, którą do dyskursu akademickiego wprowadził w 1995 roku Mark H. Moore (Moore, 1995). Moore, wychodząc od krytyki *New Public Management*, zastosował analogię do zasad zarządzania w sektorze prywatnym, wskazując na odmienne od niego kryteria efektywności pracy menadżerów sektora publicznego. O ile wartość prywatna (wartość działalności zarządczej z punktu widzenia właścicieli przedsiębiorstwa prywatnego) da się opisać jako różnicę między przychodem a kosztem działalności, a więc sprowadzić do zysku, o tyle sektor publiczny wyróżnia inna struktura interesariuszy (*stakeholders*). Ich *sensu largo* zysk, efekt produkcji dóbr i usług sektora publicznego pomniejszonych o koszt ich wytworzenia, jest często trudny do zmierzenia. Moore przyczyny owej niemożności upatruje w braku suwerenności konsumentów. Zgodnie z koncepcją Moore'a różnica wynika z kolektywności konsumenta, będącego czymś innym, niż tylko suma jednostek, który decyzje podejmuje w ramach zbiorowości („my”), a nie indywidualnie („ja”) (Musialik, Musialik, 2013).

Koncepcja wartości publicznej pozostaje względnie mało znana i komentowana w polskiej literaturze naukowej, natomiast zdążyła już osiągnąć doniosłą pozycję w dyskursie międzynarodowym, będąc przedmiotem zarówno uznania, jak i krytyki (Ćwiklicki, 2011). Jak stwierdza M. Ćwiklicki, „wartość publiczna jako kategoria pojęciowa jest pomocna w interpretacji roli kierowników sektora publicznego. Przyjęcie perspektyw jej tworzenia, nawet jeśli nie jest możliwe wprost ich przeniesienie na poziom operacyjny, pozwoli polskim przedstawicielom administracji odmiennie spojrzeć na swą aktywność, a wnioski wyciągnięte z refleksji poprawią ich efektywność” (Ćwiklicki, 2011, s. 18).

Niniejsza praca została oparta na analizie materiałów źródłowych pierwotnych, wspartej studiami literatury przedmiotu. W artykule wykorzystano, poza niezbędną literaturą teoretyczną, informacje o strukturze finansów rzeczonych spółek i ich strukturze własności. Dane te są udostępniane przez samorządy w systemie Biuletynu Informacji Publicznej. Spółki komunalne, oraz inne spółki, których udziały lub akcje są w posiadaniu samorządów, zobowiązane są przy tym do utrzymywania własnych stron internetowych BIP, zawierających informacje o strukturze własnościowej. Podstawowym źródłem informacji są dokumenty finansowe jednostek samorządu terytorialnego: uchwały o budżetach oraz sprawozdania z wykonania budżetów. Do niniejszych rozważań wykorzystane zostały najnowsze dostępne sprawozdania za 2016 rok. W uzasadnionych przypadkach (Białystok i Szczecin) uwzględniono więcej niż jedną spółkę na terenie danego miasta, ponieważ kilka niezależnych od siebie spółek komunalnych wykonuje podobne lub nawet identyczne zadania.

Z punktu widzenia podmiotu zarządzania publicznego spółki należące do samorządów stanowią jeden z instrumentów realizowania polityki publicznej (por.: Hausner, 2008; Kulesza, Sześciło, 2013). W zależności od przyjętego rozwiązania pewne zadania publiczne samorząd może wykonywać z wykorzystaniem integralnych struktur urzędu (np. wydziału czy zarządu komunikacji miejskiej), jednostek budżetowych, lub właśnie spółek kapitałowych. Te ostatnie nie są jednostkami sektora finansów publicznych, nie są związane ze strukturami urzędów i nie podlegają m.in. rygorom ustawy o pracownikach samorządowych. Tworzenie spółek może więc przypominać rozwój prywatnej korporacji w holding, w którym spółka-matka (tu: urząd jst, zarządzany przez wójta, wykonującego też funkcje właścicielskie wobec spółek) zachowuje kompetencje zarządzania strategicznego. Tego typu operacje powinny służyć, co do zasady, usprawnieniu zarządzania poprzez większą samodzielność i odpowiedzialność elementów struktury, w szczególności w stosunku do bardziej zwartej struktury dywizjonalnej (jedynie w Krakowie funkcjonuje holding, w skład którego wchodzi Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne, Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej oraz Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji). W praktyce jednak, o czym będzie mowa niżej, specyficzna geneza kształtowania się polskich samorządów wraz z ich spółkami komunalnymi w istotnym stopniu narzuciła miastom i gminom schematy organizacyjne dziedziczone po poprzednim ustroju (Madras, 2016).

Spółki komunikacyjne stanowią jeden z podstawowych typów spółek komunalnych, obok wodociągów, spółek ciepłowniczych, oczyszczania i gospodarki śmieciowej, towarzystw budownictwa społecznego i zarządy mieszkań i budynków komunalnych. Liczba spółek z udziałem miast wojewódzkich waha się od 5 w przypadku Opola i Rzeszowa do 27

w Warszawie i 25 w Szczecinie i Gdańsku. Spółek samodzielnie kontrolowanych przez samorządy, a więc tych, w których jst posiada ponad 50% akcji lub udziałów, jest od 5 w Opolu do 21 w Warszawie. Wszystkich spółek, o których mowa, w miastach wojewódzkich, jest 239, a spółek z większościowym udziałem samorządów, w tym jednoosobowych spółek jst, jest 172. Zdecydowanie przeważają spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Spółek akcyjnych jest łącznie 51 (21%), a w najważniejszej grupie spółek z większościowym udziałem miast 26 (15%).

Przeprowadzona analiza danych dotyczących finansów wybranych jednostek samorządu terytorialnego pozwala stwierdzić, w jaki sposób rzeczzone wspólnoty samorządowe dofinansowują swoje systemy transportu publicznego. Wszystkie miasta – stolicy województw posiadają od jednej do trzech spółek komunikacyjnych, świadczących usługi transportu autobusowego (wszystkie), a niektóre również inne, np. tramwajowy. Należy zwrócić uwagę na występujące znaczne zróżnicowanie jednostkowych dopłat poszczególnych samorządów do ich transportu zbiorowego. Ma to miejsce, pomimo dość podobnych cen materialnych składników kosztu utrzymania sieci autobusów i tramwajów, takich, jak koszty osobowe, tabor, paliwa, czy energia elektryczna. Istotnym zmiennym czynnikiem może być położenie geograficzne miast i związane z nim różnice w koszcie inwestycji i eksploatacji, na przykład na obszarach podgórskich, ale nie tłumaczy to wszystkich różnic. Zróżnicowanie zaangażowania miast w utrzymanie publicznego transportu oznacza, że miasta przyjmują odmienne strategie rozwoju systemów miejskiego transportu zbiorowego. Pod tym względem wyróżnia się Warszawa, która nie tylko wydatkuje najwięcej środków spośród polskich miast na miejski transport zbiorowy – co jest oczywiste, w związku z wielkością miasta i jego populacją – ale również dysponuje najwyższym nasyceniem pracą eksploatacyjną liczoną na jednostkę powierzchni oraz na mieszkańca. Liczba wozokilometrów w przeliczeniu na jednego mieszkańca realizowanych w ramach poszczególnych systemów transportowych polskich aglomeracji waha się od 50 w Lublinie do 116 w Warszawie, przy czym dla drugiego, po Warszawie, miasta (Łodzi) wskaźnik ten wynosi 73. Nawet biorąc szacowaną na 2,5 mln liczbę osób przebywających w ciągu dnia w Warszawie, wskaźnik wyniósłby 80 wzkm, a więc i tak byłaby to wartość najwyższa spośród analizowanych miast (Dydkowski, 2014).

Usługi transportu zbiorowego, jako usługi powszechnie dostępne o charakterze użyteczności publicznej, organizowane są przez samorządy, za co najczęściej odpowiada miejska jednostka organizacyjna (Zarząd Komunikacji Miejskiej, Zarząd Transportu Miejskiego, Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu). Wpływy ze sprzedaży biletów



komunikacji miejskiej, a także wpływy z nałożonych opłat dodatkowych (mandatów) wpływają w całości i bezpośrednio do kasy miasta, stanowiąc jego dochód (rozdział 60004 klasyfikacji finansów publicznych), natomiast po stronie wydatkowej budżetów miast znajdują się środki przeznaczone na zakup usług transportowych. Odpowiednie spółki komunalne, w praktyce jednoosobowe spółki samorządów, sprzedają jednostkom samorządu terytorialnego usługi przewozowe na podstawie zawieranych z nimi umów. Co istotne, wszystkie samorządy płacą za realizowane przewozy znacznie więcej, niż uzyskują ze sprzedaży biletów. Różnica ta waha się od około 40 mln złotych (Białystok) do 230 mln zł (Poznań) i jest to zjawisko trwałe. Iloraz różnicy między kosztem nabywanych u przewoźnika jego usług i przychodem z biletów, oraz liczby mieszkańców miasta, określa faktyczną dopłatę dokonywaną przez mieszkańców w celu utrzymania zadowalającego poziomu cen i jakości usług.

Mieszkańcy miast, którzy korzystają z przewozów komunikacji miejskiej, występują wobec spółek komunikacyjnych w podwójnej roli interesariuszy. Są, po pierwsze, jako pasażerowie, klientami otrzymującymi określoną usługę w zamian za opłatę wnoszoną za pośrednictwem właściciela spółki, czyli jednostki samorządu, oraz, po drugie, jako obywatele, członkowie wspólnoty samorządowej, swego rodzaju „właściciele” jest, zarządzanej za pośrednictwem wybieranych organów. Co znamienne, koszt ponoszony przez mieszkańców za pośrednictwem (mówiąc w uproszczeniu) podatków trafiających do budżetu, choć zmienny w różnych miastach, występuje w każdym z badanych samorządów, od wielu lat – mamy więc do czynienia ze zjawiskiem stałym. Tymczasem nie jest to sytuacja wszystkich typów spółek komunalnych, wiele z nich (np. spółki wodociągowe) utrzymuje się z powodzeniem z opłat klientów. Mamy więc do czynienia nie tyle z prostym efektem utrzymywania względnie zaniżonych cen wszystkich usług komunalnych, ale z wyraźnym wyborem takiego rozwiązania właśnie w obszarze publicznego transportu zbiorowego. Nadinterpretacją byłoby stwierdzenie o w pełni świadomym wyborze każdego mieszkańca, zachodzi tu raczej częściowo tylko artykułowany sojusz intencji lokalnych liderów (prezydentów miast, radnych) z ich wyborcami (nie tylko klientami komunikacji miejskiej) co do realizacji konkretnego zadania: utrzymania względnie taniej, dostępnej dla mieszkańców komunikacji miejskiej, zadania o dającym się wymierzyć kosztorysie.

Badania dotyczące rzeczonych konsensusu dotyczącego utrzymania określonych standardów jakości życia zbiorowego służą poznaniu faktycznego, finansowego wymiaru wartości publicznej, będącej efektem działalności spółek komunalnych. Dokładniejsza analiza pozwala dostrzec prawidłowości, takie, jak zależność pożądaney wartości publicznej (jej

charakteru i wielkości) wielkości miasta, zamożności mieszkańców, stopy bezrobocia, rozwoju gospodarczego itp. Przyczynić się może również do odpowiedzi na pytanie, jakie dobra powinny zapewniać mieszkańcom instytucje samorządowe, łącznie ze spółkami komunalnymi.

## Literatura

- Bozeman, B. (2002), Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do. *Public Administration Review*, 62,2.
- Ćwiklicki, M. (2017), Public Entrepreneurship and Its Role in Public Value Creation. *Problemy Zarządzania*, 15 (65).
- Ćwiklicki, M. (2011), Wprowadzenie do koncepcji wartości publicznej. W: Mazur, S. (red.), *Reformowanie polskiej administracji publicznej – wybrane aspekty, zagadnienia*. Kraków: MSAP UEK.
- Dolewka, Z. (2013), Zarządzanie w jednostkach organizacyjnych gminy. *Studia Ekonomiczne, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach*, 168.
- Gonet, W. (2007), *Spółki komunalne*. Warszawa: Lexis Nexis.
- Dydkowski, G. (2014), Publiczne finansowanie miejskiego transportu zbiorowego w największych miastach w Polsce - analiza porównawcza. *Studia Ekonomiczne, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach*, 187.
- Hausner, J. (2008), *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Scholar.
- Najwyższa Izba Kontroli (2015), *Informacja o wynikach kontroli. Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego*. dostęp internetowy 30.09.2016 (<https://www.nik.gov.pl/plik/id,10139,vp,12457.pdf>).
- Izdebski, H. (2008), *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Warszawa: Lexis Nexis.
- Kania, R. (2013), Wpływ implementacji narzędzi zarządzania procesowego na wzrost efektywności funkcjonowania spółek komunalnych. *Studia Ekonomiczne, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach*, 168.
- Kulesza, M., Sześciło, D. (2013), *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Madras, T. (2016), Wykorzystanie spółek komunalnych w zarządzaniu publicznym - analiza porównawcza miast wojewódzkich. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomiczno-Społecznej w Ostrołęce*, 23.
- Meynhardt, T. (2009), Public Value Inside: What is Public Value Creation?. *International Journal of Public Administration*, 32.
- Moore, M. (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.

Musialik, G., Musialik, R. (2013), Kreacja wartości publicznej. *Współczesne Zarządzanie*, 2.

# EFEKTYWNOŚĆ PRZEDSIĘBIORSTW KOMUNALNYCH NA PRZYKŁADZIE LOKALNEGO TRANSPORTU ZBIOROWEGO

**Krzysztof Wąsowicz**  
Wydział Finansów i Prawa  
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie  
e-mail: wasowick@uek.krakow.pl

**Słowa kluczowe:** *usługa użyteczności publicznej, lokalny transport zbiorowy, przedsiębiorstwo, efektywność, rodzaj własność, forma organizacyjno-prawna*

Celem teoretycznym artykułu jest zdefiniowanie efektywności przedsiębiorstw komunalnych (ze względu na rodzaj świadczonych usług a nie rodzaj własności) lokalnego transportu zbiorowego z uwzględnieniem specyfiki ich publicznych oraz prywatnych właścicieli. Za cel metodyczny pracy przyjęto opracowanie metodologii badania i oceny efektywności przedsiębiorstw, rozróżniając ich efektywność operacyjną, finansową i techniczno-społeczną. Dla porównania efektywności różnych struktur przedsiębiorstw zaproponowano statystyczne i taksonomiczne metody grupowania oraz rankingowania podmiotów według wybranych cech i miar efektywności. Aplikacyjny charakter ma modelowe ujęcie procesów świadczenia usług lokalnego transportu zbiorowego w Polsce oraz innych wybranych państwach europejskich. W szczególności zidentyfikowano sposoby organizacji i realizacji zadań użyteczności publicznej oraz formy organizacyjno-prawne i własnościowe przedsiębiorstw lokalnego transportu zbiorowego. Podjęto próbę ustalenia efektywności operacyjnej, techniczno-społecznej i finansowej przedsiębiorstw świadczących usługi komunikacji miejskiej w polskich miastach. W celu porównywania wszystkich badanych przedsiębiorstw pod względem efektywności zastosowano metody taksonomiczne, które pozwoliły wyszczególnić poszczególne grupy przewoźników o podobnych poziomach miar efektywności operacyjnej, techniczno-społecznej oraz finansowej. Pozwoliło to sprawdzić, które przedsiębiorstwa różnią się od pozostałych pod względem efektywności. Aby zweryfikować, które z czynników efektywności posiadały największą zdolność do grupowania podmiotów, wykorzystano metody statystyczne. Dodatkowo wykorzystano

taksonomię porządkową, aby utworzyć ranking przedsiębiorstw lokalnego transportu zbiorowego dla wyróżnionych rodzajów efektywności.

Obiektem badań jest 77 przedsiębiorstw, które pełnią wiodącą rolę w realizacji usług lokalnego transportu zbiorowego w największych miastach w Polsce oraz przewoźników reprezentujących, rzadkie formy organizacyjno-prawne lub takich, w których zastosowano oryginalne rozwiązania dotyczące organizowania i funkcjonowania komunikacji miejskiej. Taki wybór można umotywować kilkoma czynnikami. Przede wszystkim dużą różnorodnością stosowanych modeli organizacji lokalnego transportu zbiorowego w Polsce. Ponadto rzetelna, empiryczna weryfikacja wpływu rodzaju własności i formy organizacyjno-prawnej na efektywność działania przedsiębiorstw użyteczności publicznej lokalnego transportu pasażerskiego, wymagała wykorzystania reprezentatywnej próby przewoźników, obsługujących pasażerski transport zbiorowy w Polsce.

Okres analizy efektywności przedsiębiorstw komunikacji miejskiej obejmuje lata 2007-2015. To czas, w którym przemiany organizacyjno-funkcjonalne w branży komunikacji miejskiej, przyjęły najbardziej dojrzały charakter. Łączą skutki procesu transformacji gospodarczej z postępującym rozwojem technicznym i cywilizacyjnym.

Tworzywem pracy jest literatura (dotycząca ekonomii sektora publicznego, efektywności przedsiębiorstw, gospodarki komunalnej), pracochłonne i obszerne wyniki badań empiryczno-statystycznych oraz opracowane własne dane źródłowe.

Przeprowadzono rozważania teoretyczne, w obszarze ekonomii dobrobytu dotyczącej zawodności rynku, teorii wydatków publicznych (w szczególności dóbr publicznych oraz dóbr społecznych), ekonomii monopolu naturalnego, teorii regulacji, teorii zarządzania sektorem publicznym, uzupełnione analizą dokumentów regulacyjnych, aktów prawnych oraz opracowań dotyczących polityki gospodarczej.

Sformułowanym celom pracy podporządkowano następujące zadania badawcze:

- 1) określenie zasad funkcjonowania lokalnego transportu zbiorowego, jako obszaru usług komunalnych (o charakterze użyteczności publicznej),
- 2) zdefiniowanie efektywności przedsiębiorstw komunalnych komunikacji miejskiej,
- 3) wypracowanie metodologii badania efektywności operacyjnej, finansowej i techniczno-społecznej przewoźników lokalnego transportu pasażerskiego, funkcjonujących w różnych formach organizacyjno-prawnych i własnościowych,
- 4) identyfikacja modeli organizacji i realizacji usług publicznej komunikacji miejskiej w Polsce i Europie,

- 5) określenie wpływu formy organizacyjno-prawnej i rodzaju własności na efektywność operacyjną mierzoną produktywnością i pracochłonnością z wykorzystaniem miar zrealizowanej pracy eksploatacyjnej oraz autorskich wskaźników sprawności funkcjonowania, wydajności przewozowej i zatrudnienia,
- 6) ocena efektywności techniczno-społecznej różnych typów przedsiębiorstw poprzez zastosowanie wybranych wskaźników oraz wykonanie badania zadowolenia pasażerów dotyczącego jakości świadczonych usług użyteczności publicznej lokalnego transportu zbiorowego, przy zastosowaniu własnej metody ankietowej,
- 7) wyznaczenie efektywności finansowej przedsiębiorstw lokalnej komunikacji zbiorowej z zastosowaniem analizy przychodów, kosztów, wyniku finansowego, struktury majątkowo-kapitałowej oraz takich relacji finansowych jak: rentowność, sprawność funkcjonowania, płynność, zdolność obsługi zadłużenia oraz poziom przychodów i kosztów prowadzonej działalności,
- 8) wykorzystanie metody *k*-średnich z liczbą skupień ustalonych na podstawie hierarchicznej metody Warda, w której wkład zmiennych w różnicowanie powstałych skupień określono na podstawie jednoczynnikowej analizy wariancji ANOVA, w celu uzyskania grup przedsiębiorstw o podobnych wskaźnikach efektywności,
- 9) sporządzenie wielokryterialnego rankingu efektywności przewoźników z zastosowaniem zmiennej syntetycznej, której konstrukcja oparta jest na unitaryzacji zerowej.

Badania wykonane w tej pracy dostarczyły danych dotyczących związku pomiędzy efektywnością ekonomiczną przedsiębiorstw komunikacji miejskiej, a ich formą organizacyjno-prawną oraz rodzajem własności.

Wyniki wskazują na przewagę przedsiębiorstw publicznych, funkcjonujących w formie spółek kapitałowych. Chociaż na podstawie przeprowadzonej analizy można stwierdzić, że każda forma prawna i własnościowa przedsiębiorstwa komunikacji miejskiej, co najmniej w jednej z wyróżnionych miar efektywności, osiąga wartość najwyższą. Zaproponowane pojęcie efektywności w przypadku przedsiębiorstw użyteczności publicznej lokalnego transportu zbiorowego, determinuje wykorzystanie wielu mierników, które są źródłem rekomendacji dla poszczególnych typów przewoźników. Synteza wniosków uzyskanych z przeprowadzonych badań zostanie zaprezentowana w postaci tabeli. To macierz zależności między rodzajem efektywności i metodami jej badania a własnością i formą organizacyjno-prawną przedsiębiorstw komunalnych świadczących usługi użyteczności publicznej lokalnego transportu zbiorowego.

W większości przypadków wyróżnione miary efektywności operacyjnej oraz techniczno-społecznej z wykorzystaniem różnych metod badawczych wskazują na przewagę przedsiębiorstw publicznych funkcjonujących w formie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością. W odniesieniu do efektywności finansowej trudno jednoznacznie wyróżnić jedną grupę przedsiębiorstw. Należy również podkreślić duże zróżnicowanie efektywności pomiędzy poszczególnymi przedsiębiorstwami, reprezentującymi tę samą grupę (pod względem własności lub formy organizacyjno-prawnej). Można to tłumaczyć rozwiązaniami organizacyjnymi wewnątrz przedsiębiorstwa, ale również otoczeniem, wynikającym ze sposobu organizacji i realizacji rynku usług lokalnego transportu zbiorowego. Wiele przedsiębiorstw komunalnych w Polsce, wykorzystuje swoją dominującą pozycję na lokalnym rynku przewozów pasażerskich oraz publiczny charakter pochodzenia kapitału właścicielskiego. Może się tym wiązać szereg zachowań, ograniczających efektywne działanie w sferze własnej samodzielności organizacyjno-prawnej. Potwierdzeniem tego są wyższe wartości niektórych zastosowanych wskaźników efektywności dla samorządowych zakładów budżetowych niż dla spółek kodeksu handlowego.

Trudność korelacji zrealizowanej pracy przewozowej z osiąganym wynikiem finansowym w przypadku prywatnych przewoźników, którzy oprócz lokalnego transportu zbiorowego (dane udostępnione przez poszczególne zarządy transportu miejskiego) często świadczą usługi transportu międzymiastowego (brak danych).

Badania wykonane w tej pracy znajdują swoje odzwierciedlenie w tendencjach polskich i światowych, zachodzących od ostatnich kilkunastu lat w branży komunikacji miejskiej. Rola przedsiębiorstw prywatnych na rynku lokalnych przewozów pasażerskich jest niewielka, a modele organizacji komunikacji miejskiej oparte głównie o prywatnych przewoźników przeżywają kryzys. Przeprowadzona analiza efektywności przedsiębiorstw lokalnego transportu zbiorowego w Polsce jest odpowiedzią na taki stan rzeczy.

Badania oparte na metodach zastosowanych w tej pracy mogą być stosowane w innych sektorach gospodarki oraz innych krajach w celu weryfikacji efektywności poszczególnych form organizacyjno-prawnych i własnościowych przedsiębiorstw.

Problem efektywności przedsiębiorstw komunalnych jest niezwykle złożony. Wyjątkowa działalność przedsiębiorstw komunalnych, jak również niejednoznaczność w zdefiniowaniu, czym jest efektywność tych przedsiębiorstw, powodują że studium nad ich efektywnością jest niezwykle istotnym tematem.

## Literatura

- Begg, D., Fisher, S., Dornbush, R. (2007), *Mikroekonomia*. Warszawa: PWE.
- Biała Księga na temat usług użyteczności publicznej. COM (2004) 347 final, Bruksela.
- Bojarski, L. (2016), In house, czyli będzie kolejna rewolucja?. *Przegląd Komunalny*, 8.
- Castillo, J., Coleman, E., Cox, J.C., Ostrom, E. (2009), Trust in Private and Property Experiments. *Southern Economic Journal*, 1.
- Ceder, A. (2007), *Public Transit Planning and Operation: Theory, Modeling and Practice*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Czekaj, J., Dresler, Z. (2005), *Zarządzanie finansami przedsiębiorstw*. Warszawa: Wyd. Naukowe PWN.
- Dydkowski, G. (2009), *Integracja transportu miejskiego*. Katowice: Akademia Ekonomiczna w Katowicach.
- Grzymała, Z. (2011), *Podstawy ekonomii i zarządzania w gospodarce komunalnej*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.
- Guess, G. (2014), *Managing and financing urban public transport system, Local Government and Public Service Reform Initiative*. Budapeszt: Open Society Institute–Budapest.
- Hanson, S., Giuliano, G. (2012), *The Geography Of Urban Transportation*. Worcester: Guilford Publications.
- Kołodziejczyk, H. (2004), *Modele zarządzania komunikacją miejską*. W: Majewski J. (red.), *Program prywatyzacji podmiotów komunalnych*, materiały z konferencji i symposium. Gdańsk: Wyd. Gdańskie.
- Kornberger-Sokołowska, E. (2001), *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze PWN.
- Modzelewski, P., Opolski, K. (2008), *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*. Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu.
- Moszoro, M. (2010), *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze użyteczności publicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska – OFICYNA.
- Mynarski, S. (2008), *Analiza danych rynkowych i marketingowych z wykorzystaniem programu STATISTICA*. Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie.
- Ostrom, E. (2005), *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Owsiak, S. (2013), *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo PWN.
- Pawłowska, B. (2013), *Zrównoważony rozwój transportu na tle współczesnych procesów społeczno-gospodarczych*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 3.12.2007, L315/1



- Rudnicki, A. (1998), *Kryteria i mierniki oceny jakości komunikacji miejskiej*. Kraków: Wyd. Izba Gospodarcza Komunikacji Miejskiej.
- Samuelson, P., Nordhaus, W. (2008), *Ekonomia*, tom 1. Warszawa: Wydawnictwo PWN.
- Samuelson, P., Nordhaus, W. (2008), *Ekonomia* tom 2. Warszawa: Wydawnictwo PWN.
- Small, K., Verhoef, E. (2011), *The Economics of Urban Transportation*. England: Routledge.
- Starowicz, W. (2003), Regulacje prawne w Unii Europejskiej w zakresie publicznego transportu pasażerskiego. *Zeszyty Naukowo-techniczne Oddziału Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Komunikacji w Krakowie. Seria: Materiały Konferencyjne*, 58.
- Starowicz, W. (2007), *Jakość w miejskim transporcie zbiorowym*. Kraków: Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej.
- Stiglitz, J. (2007), *Ekonomia sektora publicznego*. Warszawa: Wydawnictwo PWN.
- Szałucki, K. (2009), *Kluczowe problemy zarządzania komunikacją miejską*, W: Majewski J. (red.), *Program prywatyzacji podmiotów komunalnych*, materiały z konferencji i sympozjum. Gdańsk: Wyd. Gdańskie.
- Szewc, A., (2001), Forma własności, a stopień opłacenia wzrostu wydajności pracy. *Gospodarka Narodowa*, 11-12.
- Tomanek, R. (2007), *Ceny transportu miejskiego w Europie*. Katowice: Akademia Ekonomiczna w Katowicach.
- Tomanek, R., Dydkowski, G., Gamrot, W. (2009), *Wykorzystanie metod statystycznych w badaniu popytu na usługi transportu miejskiego*. Katowice: Akademia Ekonomiczna w Katowicach.
- Uciński, T. (2016), Model in house - fakty a nie mity. *Przegląd Komunalny*, 6.
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, Dz. U. 2011 nr 5 poz. 13.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej Dz. U. 1997 nr 9, poz. 43 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, Dz. U. 2002 nr 112, poz. 981 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 2001 nr 142, poz. 1591 z późn. zm.
- Wolański, M. (2011), *Efektywność ekonomiczna demonopolizacji komunikacji miejskiej w Polsce*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.
- Wyszomirski, O. (2007), Kierunki zmian w funkcjonowaniu lokalnego i regionalnego transportu publicznego w Polsce w świetle polityki transportowej Unii Europejskiej. *Biuletyn Komunikacji Miejskiej*, 97.
- Wyszomirski, O. (2007), Wpływ organizacji i zarządzania transportem miejskim na kształtowanie jakości usług. *Zeszyty Naukowo-Techniczne Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Komunikacji Rzeczypospolitej Polskiej. Oddział w Krakowie. Seria: Materiały Konferencyjne*, 83.
- Wyszomirski, O. (2008), Rozliczenia pomiędzy organizatorami a operatorami w komunikacji miejskiej. *Biuletyn Komunikacji Miejskiej*, 102.

- Wyszomirski, O. (2008), *Transport miejski. Ekonomika i organizacja*, Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Ziębicki, B. (2006), Próba modelowego ujęcia pomiaru efektywności organizacji usług instytucji użyteczności publicznej. *Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie*, 713.
- Ziębicki, B. (2007), Uwarunkowania oceny efektywności świadczenia usług użyteczności publicznej. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni*, 6.
- Zielona Księga na temat usług użyteczności publicznej, COM(2003) 270, Bruksela 2007.

**ORGANIZACYJNO-ZARZĄDCZE  
ASPEKTY FUNKCJONOWANIA  
PRZEDSIĘBIORSTW KOMUNALNYCH**

# **HYBRYDY STRATEGICZNE PRZEDSIĘBIORSTW WODOCIĄGOWYCH JAKO SKUTECZNY INSTRUMENT ZARZĄDZANIA**

**Adam Jabłoński**

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu  
Wydział Zamiejscowy w Chorzowie  
ul. Sportowa 29, 41-506 Chorzów  
e-mail: adam.jablonski@chorzow.wsb.pl

**Barbara Kozuch**

Katedra Zarządzania Zasobami Ludzkimi  
Instytut Ekonomii, Finansów i Zarządzania UJ  
ul. prof. Stanisława Łojasiewicza 4  
30-348 Kraków  
e-mail: bkozuch@uj.edu.pl

**Słowa kluczowe:** *hybrydy strategiczne, model biznesu, strategia, procesy biznesowe, projekty strategiczne, przedsiębiorstwa wodociągowe.*

Mechanizmy zarządzania spółkami wodociągowymi w ostatnich czasach dynamicznie ewoluują. Szczególnie jest to związane z czynnikami regulującymi funkcjonowanie przedsiębiorstw tego sektora. Dotyczy to zarówno osadzenia tego typu podmiotów w strukturze prawa, jak i zasad zarządzania na poziomie strategicznym i taktyczno-operacyjnym. Istotnego znaczenia nabiera bowiem sposób podejmowania decyzji w warunkach presji, ograniczeń, szans i zagrożeń tych przedsiębiorstw kreujących wartość dla interesariuszy. Ten sposób podejmowania decyzji warunkowany jest przyjętym modelem biznesu, strategii, procesów biznesowych i projektów strategicznych tworzących pewnego rodzaju hybrydę strategiczną. Hybryda ta stanowi determinantę skuteczności przedsiębiorstw wodociągowych działających zgodnie z zasadami rynku regulowanego.

Wymiar modelu biznesu spółek wodociągowych oparty jest głównie na zasadach funkcjonowania tzw. rozsądnego zysku, uzasadnionych kosztów i przewidywanych przychodów.

Strategia realizowana jest przez przyjętą wiązkę celów strategicznych, których odbiorcami są interesariusze spółek. Procesy biznesowe w tym ujęciu przedstawiają łańcuch wartości, którego wynikiem jest produkt, jakim jest woda, dostarczany zgodnie z przyjętymi parametrami opisanymi w systemie pomiarowym spółek wodociągowych. Projekty

strategiczne natomiast zdefiniowane w tzw. portfolio projektów określają głównie wymiar inwestycyjny wzrostu i rozwoju tych podmiotów. Razem powstaje szczególna mieszanka tworząca instrumentarium zarządcze, jakim jest łączna operacjonalizacja tzw. kanwy modelu biznesu, mapy strategii, mapy procesów i matrycy projektów przedsiębiorstw wodociągowych. Celem artykułu jest zdiagnozowanie skuteczności zasad operacjonalizacji hybryd strategicznych przedsiębiorstw wodociągowych. Zakres artykułu zawiera analizę hybryd strategicznych kilku podmiotów wodociągowych mających swoją siedzibę na Śląsku o zróżnicowanej strukturze kapitałowej, zasobowej i lokalizacyjnej. W niniejszym artykule postawiono tezę, iż warunkiem osiągnięcia wysokiej efektywności spółek wodociągowych jest zbudowanie i implementacja przez nie spójnej hybrydy strategicznej.

Przedsiębiorstwa sektora komunalnego są mocno osadzone zarówno w tzw. nowym zarządzaniu publicznym jak i ogólnych koncepcjach zarządzania organizacjami. Zachodzi wtedy konstruktywna konfrontacja determinująca rozwój i wzrost tego typu przedsiębiorstw. Jeśli odniesiemy się do definicji B. Kożuch w zakresie zarządzania publicznego to kluczowym stają się wartości publiczne i interes publiczny, którego osiągnięcie możliwe jest poprzez budowę wzajemnego zaufania. Według definicji B. Kożuch, zarządzanie publiczne zajmuje się badaniem sposobów i zakresu harmonizowania działań zapewniających prawidłowe wyznaczanie celów organizacji tworzących sferę publiczną oraz optymalnego wykorzystania możliwości zorganizowanego działania ludzi, nakierowanego na kreowanie publicznych wartości i na realizację interesu publicznego (Kożuch, 2004, s. 255). Ciekawym zagadnieniem jest zastosowanie koncepcji hybrydy strategicznej (Jabłoński 2015). do organizacji funkcjonujących w mechanizmach zarządzania publicznego.

Badania dynamiki procesów organizacyjnych i zarządczych ze swej natury powinny mieć charakter longitudinalny. W takich badaniach poszukiwanie mechanizmów zmiany staje się ważniejsze dla zrozumienia procesu w miejsce określania stadiów rozwoju (Stańczyk-Hugiet, 2014, s. 47).

Bardzo trudno jest wnioskować o działalności organizacji, patrząc na migawki z badania najróżniejszych organizacji. Bardziej wartościowe poznawczo jest przyjrzenie się kilku z nich w działaniu, temu, jak ich części współzależą od siebie z perspektywy ich stanu początkowego i końcowego. W ten sposób możemy odróżniać elementy zmieniające się i statyczne, a taka wiedza jest niezbędna dla każdego badacza. Teoretycy zdają sobie z tego sprawę, co wyraża się w co najmniej jednym poziomie teoretyzowania, a mianowicie próbami lokowania swoich teorii w ujęciu dynamicznym, lecz niestety często z tendencją do poddawania badaniu tylko danych przekrojowych (*cross-sectional*), na podstawie których są

generowane i testowane teorie (Stańczyk-Hugiet, 2014, s. 54). Według J.R. Kimberly (1976, s. 321–348) wzdłużne badania naukowe składają się z tych technik, metodologii i działań, które umożliwiają obserwację, opis i (lub) klasyfikację zjawisk organizacyjnych w taki sposób, że procesy mogą zostać zidentyfikowane i empirycznie udokumentowane. Wzdłużne badanie zasadniczo bada procesy w wielu okresach. Ponieważ czas trwania pomiędzy działaniami gromadzenia danych jest określony przez badacza, to liczba okresów gromadzenia danych jest odmienna według różnych wzorów. Badania wzdłużne projektuje się, zmieniając sześć parametrów: długość badań, czas pomiędzy działaniami zbierania danych, liczbę okresów zbierania danych, metodę zbierania danych, cele badań oraz podmiot analizy (Venkatesh, Vitalari, 1991, s. 115–144). C. Janson sugeruje dwie szerokie klasy badania wzdłużnego: współzależne badania wzdłużne (w tym badania zarówno zwykłych populacji reprezentatywnych, jak i reprezentatywnych ludności) i badania eksperymentalne (Janson, 1981). Wzdłużne badania związane są z realizacją powtarzalnych pomiarów tej samej populacji osobników od dłuższego czasu, to znaczy w czasie, który pozwala na wykrycie zmian. Wzdłużne badanie jest często nazywane badaniem prospektywnym. Istotną cechą badań wzdłużnych jest to, że jednostka dokonuje pomiarów kilka razy w czasie. Badania wzdłużne kontrastują z badaniami poprzecznymi, w których pomiar dla każdej jednostki jest pojedynczy, to jest w jednym punkcie czasowym, chociaż często jest tak, że te same pytania badawcze można stawiać w badaniu poprzecznym i w badaniu wzdłużnym, ale główną zaletą pierwszych z nich jest zdolność do rozdzielenia różnych typów zmian. Analiza danych wzdłużnych w modelowaniu statystycznym wyróżnia się szczególnymi własnościami, do których zalicza się m.in.:

- 1) możliwość kontroli heterogeniczności dla poszczególnych jednostek;
- 2) więcej informacji o danych: większa zmienność, mniej współliniowości, więcej stopni swobody i większa efektywność;
- 3) lepsza zdolność do badania dynamiki zjawiska, np. na podstawie badania przekrojowego można powiedzieć jaki jest procent osób bezrobotnych, ale na podstawie badania wzdłużnego można określić podział okresów bezrobocia;
- 4) możliwość identyfikacji i pomiaru efektów, które nie są wykrywalne w badaniu przekrojowym lub w tradycyjnej analizie szeregów czasowych;
- 5) możliwość budowy i testowania bardziej złożonych modeli zachowań (behawioralnych) niż z danych badań przekrojowych czy szeregów czasowych;

6) unikanie nieobiektywnej agregacji – wynika to z faktu, że większość danych wzdłużnych są to zbiory na poziomie mikro danych, ale włączane są też różne struktury danych (hierarchiczne i niehierarchiczne);

7) możliwość kontroli nieobserwowanych zmiennych oraz możliwość badania efektu przyczynowości (*causality mechanism*) (Frątczak, 2014, s. 81–133).

W badaniu wzdłużnym w kontekście modeli biznesu autorzy niniejszego artykułu analizują związki przyczynowo-skutkowe występujące w konceptualizacji i operacjonalizacji obserwowanych modeli biznesu. Przyczyna i skutek powiązań może dotyczyć głównie atrybutów (komponentów) modeli biznesu badanych firm. Wydarzenia ważne dla rozwoju procesów zmian i rozwoju modeli biznesowych spółki i ich atrybutów zostały przez autora zidentyfikowane i zbadane. Pozwalają one zrozumieć i wyjaśnić procesy zmian konfiguracji modelu biznesu.

Opracowany zestaw następujących zasad może mieć zastosowanie do oceny modelu biznesu z wykorzystaniem badań longitudinalnych:

- 1) długa obserwacja modelu biznesu pozwala na ocenę jego rewolucji lub ewolucji;
- 2) częstotliwość badania może umożliwiać korektę modelu biznesu w poszczególnych fazach funkcjonowania przedsiębiorstwa;
- 3) obserwacja badacza może wyznaczać powstawanie zdolności modelu biznesu do skalowalności;
- 4) obserwacja wpływa pozytywnie na dobór atrybutów modelu biznesu adekwatnych do potrzeb;
- 5) badania naukowe mają charakter proaktywny, informując nie tylko o przeszłości, ale także o przyszłości rozwoju modelu biznesu.

Wobec powyższych założeń przedstawione badania hybryd strategicznych spółek wodociągowych są oparte na badaniach longitudinalnych.

Rezultatem badań są rekomendacje strategiczne wynikające z prezentacji hybryd strategicznych kilku spółek wodociągowych funkcjonujących na terenie Śląska. Hybrydy te zaprezentowane są w formie kanw modeli biznesu, map strategii, map procesów i matrycy projektów. Do rezultatów badań zaliczyć można również tabele porównawcze rozwiązań hybryd strategicznych zastosowanych przez wybrane spółki wodociągowe.

Wynikiem badań jest analiza hybryd strategicznych kilku podmiotów wodociągowych mających swoją siedzibę na Śląsku o zróżnicowanej strukturze kapitałowej, zasobowej i lokalizacyjnej.

Rozważania zawarte w wynikach badań są oparte między innymi na własnych obserwacjach autorów na temat rzeczywistych modeli biznesu w praktyce gospodarczej. Dlatego można je stosować jako punkt odniesienia dla własnych mechanizmów zarządzania stosowanych przez menedżerów w zakresie projektowania i operacjonalizacji zrównoważonych modeli biznesu przedsiębiorstw.

Cechy luki badawczej w zakresie spójności zachodzącej między modelem biznesu, strategią, procesami biznesowymi i projektami strategicznymi przedstawiono poniżej:

1. Istnieje w świecie bardzo mało badań dotyczących spójności modeli biznesu, strategii, procesów biznesowych i projektów strategicznych, stąd temat ten jest stosunkowo młody, co powoduje, iż nie ma wielu porównywalnych badań mogących stanowić punkt odniesienia do osiągniętych ich rezultatów w artykule.

2. Badania spójności zachodzącej między modelem biznesu, strategią, procesami biznesowymi i projektami strategicznymi mają charakter złożony, co jest swoistym ograniczeniem.

Szczególnie warto zwrócić uwagę na konceptualizację i operacjonalizację hybryd strategicznych spółek wodociągowych, jako rozwiązań stanowiących pewien wzorzec do naśladowania.

Rozwój kapitału intelektualnego i społecznego opartego na rozwiązaniach zarządczych spółek wodociągowych. Zastosowanie hybrydy strategicznej otwiera nowy wymiar postrzegania spółek wodociągowych bliskich społeczeństwu, gdzie innowacje społeczne są ukierunkowane na mechanizmy zarządcze będące źródłem wymiany wartości społecznych między interesariuszami organizacji wodociągowych.

Zbyt mała ilość badań naukowych instrumentów zarządzania strategicznego spółek wodociągowych wskazuje na potrzebę oryginalnych opracowań dotyczących hybryd strategicznych spółek wodociągowych. Wartość opracowania ujęta jest w pewnym unikatowym podejściu do budowania zależności między strategią organizacji, jej modelem biznesu, procesami biznesowymi i projektami strategicznymi.

## **Literatura**

- Afuah, A., Tucci, CL. (2001). *Internet business models*. New York: McGraw-Hill/ Irwin,
- Demil, B., Lecocq, X., (2010). Business Model Evolution: In Search of Dynamic Consistency, *Long Range Planning*, 43 227-246, doi:10.1016/j.lrp.2010.02.004.
- Betz, F. (2002). Strategic business models. *Eng Manag Journal*. 14(1):21 – 7.



- Bocken, N.M.P., Short, S.W., Rana, P., Evans, S. (2014). A literature and practice review to develop sustainable business model archetypes, *Journal of Cleaner Production*, 65, 42–56, doi:10.1016/j.jclepro.2013.11.039
- Boons, F., Lüdeke-Freund, F. (2013), Business models for sustainable innovation: state-of-the-art and steps towards a research agenda. *Journal of Cleaner Production*, 45, 9–19.
- Boons, F., Lüdeke-Freund, F. (2012). Business models for sustainable innovation: State of the art and steps towards a research agenda, *Journal Of Cleaner Production*, DOI: 10.1016/j.jclepro.2012.07.007
- Bossidy, L., Charan, R., (2002). *Execution: The Discipline of Getting Things Done*, Crown Business.
- Deodhar, S.J., Saxena, K., Gupta, R.K., Ruohonen, M., (2012). Strategies for software-based hybrid business models, *Journal of Strategic Information Systems* (4), 274–294.
- Dibben, P., James, P., Roper, I., Wood, G. (eds) (2007). *Modernising Work in Public Services. Redefining Roles and Relationships in Britain's Changing Workshops*: Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Dubosson-Torbay, M., Osterwalder, A., Pigneur, Y. (2001). E-business model design, classification and measurements. *Thunderbird Int Bus Rev.* 44(1): 5– 3.
- Freeman, R.E., (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Boston: Pitman.
- Gambardella, A., McGahan, A. M., (2010). Business-Model Innovation: General Purpose Technologies and their Implications for Industry Structure, *Long Range Planning*, 43, 262-271, doi:10.1016/j.lrp.2009.07.009.
- Jabłoński A. (2008). *Modele biznesu w sektorach pojawiających się i schyłkowych. Tworzenie przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstwa opartej na jakości i kryteriach ekologicznych*: Dąbrowa Górnicza: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Biznesu w Dąbrowie Górniczej.
- Jabłoński, A. (2013), *Modele zrównoważonego biznesu w budowie długoterminowej wartości przedsiębiorstw z uwzględnieniem ich społecznej odpowiedzialności*. Warszawa: Difin.
- Jabłoński, A. (2015). *Spójność hybrydy strategicznej w środowisku sieciowym*. Warszawa: Difin.
- Jabłoński, A., Jabłoński, M. (2013). Projektowanie sieciowych modeli biznesu. *Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*, 12.
- Janson, C. (1981). Some Problems of Longitudinal Research in the Social Sciences. In: F. Schulsinger, S. Mednick, and J. Knop (eds.). *In Longitudinal Research: Methods and Uses in Behavioral Science*. Boston, Mass.: Martinus Nijhoff Publishing.
- Koźuch, B. (2004). *Teoria i praktyka zarządzania publicznego w teorii i praktyce polskich organizacji*. Warszawa: Wydawnictwo Placet.
- Koźuch, B. (2011). *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*. Kraków: Instytut Spraw Publicznych Uniwersytet Jagielloński.
- Koźuch, B. (2015). Zarządzanie publiczne jako teoria i praktyka zarządzania, W: B. Koźuch, Ł. Sułkowski (red.), *Instrumentarium zarządzania publicznego*. Warszawa: Difin.

- Kożuch, B., Dobrowolski, Z. (2014), *Public Trust. Organisational Perspective*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Kożuch, B., Kożuch, A. (2014). Responsywność w zarządzaniu usługami publicznymi. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 355.
- Kożuch, B., Kożuch, A. (2016). Partycypacja publiczna a skuteczność zarządzania publicznego. *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*. XVI, 12, I.
- Kożuch, B., Kożuch, A., Sienkiewicz-Małyjurek, K. (2016). Contemporary faces of Public Management, *Przegląd Organizacji*, 3.

# IDENTYFIKACJA KORZYŚCI WYNIKAJĄCYCH Z ZASTOSOWANIA STRATEGII ZAANGAŻOWANIA INTERESARIUSZY W ZARZĄDZANIU PRZEDSIĘBIORSTWEM KOMUNALNYM

**Aldona Frączkiewicz-Wronka**

**Sabina Ostrowska**

Katedra Zarządzania Publicznego i Nauk Społecznych

Wydział Ekonomii

Uniwersytet Ekonomiczny Katowice

**Słowa kluczowe:** *interesariusze, przedsiębiorstwa komunalne, strategia*

Celem artykułu jest zidentyfikowanie roli interesariuszy w procesie modelowania usług dostarczanych przez przedsiębiorstwa komunalne i ich znaczenia dla osiągnięcia przez nie wyznaczonych celów.

Sam termin gospodarki komunalnej obejmuje ogół działań podejmowanych przez samorząd w celu realizacji ich zadań własnych (Szydło, 2009), w szczególności poprzez świadczenie usług publicznych na rzecz mieszkańców. Gospodarka komunalna to w istocie najważniejsza sfera działania samorządu terytorialnego i jego główna misja (Kulesza, 2012), niemniej stanowi podstawową sferę działania i główną misję samorządu terytorialnego, obejmując trzy podstawowe obszary zadań własnych o charakterze gospodarczym:

1) sferę gospodarki komunalnej w sensie ścisłym – zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych („zadania użyteczności publicznej”),

2) interwencję na lokalnym rynku gospodarczym, zarówno ze względów społecznych, jak i dla ochrony interesów gospodarczych gminy,

3) działania na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego.

Działania przypisane do obszaru gospodarki komunalnej w głównej mierze są realizowane w ramach administracji zarządczej, w sferze dominium, z subsydiarnym zastosowaniem także instrumentów władczych. Obok ogólnych podstaw prawnych w wielu dziedzinach gospodarki komunalnej obowiązują także przepisy ustawodawstwa szczegółowego. Niejednokrotnie ograniczają one organizatorską swobodę samorządu, często nadmiernie. Z tego też powodu władze samorządowe oraz inni lokalni liderzy stają przed trudnymi decyzjami, dotyczącymi: sposobów postępowania ze ściekami, usuwania odpadów i innymi kwestiami gospodarki komunalnej. Niejednokrotnie rozwiązania najbardziej

powszechne i dominujące, często okazują się niedostosowane do lokalnej specyfiki lub potrzeb danej społeczności. Konsekwencje ich decyzji i podjętych inwestycji sięgają kilkunastu lub nawet kilkudziesięciu lat, dotyczą dużych grup ludzi, często wszystkich mieszkańców danej społeczności. Nie jest łatwo podejmować takie decyzje, które z jednej strony lokują się w obszarze usług publicznych a z drugiej oddziałują na życie jednostki i jej dobrostan – jednak nie można pozwolić, by kwestie te pozostały nierozwiązane.

Usługi publiczne traktowane są jako jeden z podstawowych obszarów oddziaływania państwa i jego podmiotów podejmowanych aby realizować cele strategii lizbońskiej (2000-2010) oraz Europa 2020 (2011-2020). Definitywnie usługi publiczne grupowane są jako: administracyjne, infrastrukturalne/komunalne oraz społeczne. Ich istota jest zaspokajanie potrzeb społecznie uznanych za ważne dla kształtowania społeczno-gospodarczego rozwoju w strumieniu środków publicznych. Nierównowaga między wolumenem pieniędzy publicznych a zgłaszanymi przez społeczeństwo potrzebami powoduje stałe poszukiwanie sposobów ich efektywnego dostarczania – oczywiście przy zachowaniu zasad sprawiedliwości społecznej.

Organizacja i funkcjonowanie systemu dostarczania usług administracyjnych i społecznych jest od końca XX wieku polem teoretycznej i praktycznej refleksji znacznie częściej niż infrastrukturalnych/komunalnych. Przyczyn tego – być może – szukać należy w fakcie częstego realizowania ich przez organizacje, których forma prawna wychodzi poza ramy organizacji publicznej (np. przedsiębiorstwo komunalne). Jako podstawa do efektywnego działania pojawia się konieczność znalezienia równowagi między zachowaniami rynkowymi wyrażającymi się dążeniem do maksymalizacji zysków finansowych i satysfakcji interesariuszy, którzy w akcie wyborów (np. samorządowych) de facto decydują o mandacie sprawowania władzy a tym samym o potencjalnej obsadzie stanowisk, kierunkach rozwoju, możliwościach uzyskiwania intratnych zleceń na realizację zadań. Różnorodność usług infrastrukturalnych/komunalnych wskazuje na złożoność relacji pomiędzy interesariuszami i ich potencjalne oddziaływanie, a przede wszystkim na:

- silną dynamikę zmian, wynikającą z podejmowania niezależnych decyzji przez interesariuszy oraz ryzyka i niepewności, wynikających ze zmian koniunkturalnych i technologicznych w tym sektorze rynku,
- zakres współdziałania podmiotów reprezentujących sektor prywatny i publiczny,
- konieczność równoważenia celów ekonomicznych, środowiskowych i społecznych.

Zwiększenie znaczenia otoczenia zewnętrznego w zarządzaniu przedsiębiorstwem komunalnym oraz rozszerzenie odpowiedzialności, zapewnienie satysfakcji różnym grupom zainteresowanym jego działalnością, może generować wartości, stanowiące źródło przewagi

konkurencyjnej. Zapatrywania na istotę przedsiębiorstwa komunalnego oraz cele jego działalności ewoluują w czasie. Skonkretyzowanie jednego dominującego obszaru działalności nie jest ani możliwe, ani zasadne: różnią się one charakterem, zakresem, a także specyfiką. Są efektem norm ekonomicznych, prawnych i społecznych tożsamy dla konkretnego otoczenia, w jakim funkcjonują, są wreszcie także pochodną wartości wyznawanych przez ich twórców, podmioty zaopatrujące je w kapitał oraz osoby sprawujące nad nimi władzę wykonawczą i nadzorczą. Istotną rolę w procesie modelowania usług komunalnych odgrywają interesariusze, którzy zazwyczaj mają odmienne oczekiwania.

Zastosowane podejście badawcze osadzone jest w teorii zarządzania strategiczne a szczególnie teorii interesariuszy. Koncepcje zakładające, iż przedsiębiorstwa działają jedynie w interesie swoich akcjonariuszy (właścicieli) tzw. *shareholders*, w dzisiejszym otoczeniu powoli tracą na znaczeniu. Zjawiska takie jak globalizacja gospodarki czy postęp technologiczny doprowadziły do parafraz granic, struktur i sposobów zarządzania. Interesariusze często określani są mianem strategicznych kibiców, partnerów i definiowani są, jako osoby lub grupy, które wywierają wpływ bezpośredni lub pośredni w dążeniu organizacji do osiągnięcia swoich celów. K. Obłój (1998, s. 111), określa *stakeholders*, jako instytucje i organizacje, spełniające dwa warunki: po pierwsze mają swoją profit w działaniu firmy, w jej decyzjach i efektach; po drugie, są w stanie wywrzeć efektywną presję na jej działanie. Freeman – jeden z czołowych piewców idei interesariuszy – podaje, że termin *stakeholders* został po raz pierwszy użyty w 1963 roku w dokumencie Stanford Research Institute (w znaczeniu generalizującym jedyną grupę, wobec której właściciele powinni być odpowiedzialni) (Freeman, 2010, s. 31)<sup>5</sup>. Harrison wskazuje jednak wcześniejszą pracę – Silberta z 1952 roku (Freeman, 2010, s. 31)<sup>6</sup>. Po pierwszej publikacji zawierającej koncepcję interesariuszy, ukazało się wiele prac odwołujących się do tej idei – dotyczących: planowania korporacyjnego (głównym autorem był Ansoff), teorii systemów (Ackoff, Churchman), teorii organizacji (Rhenman) oraz społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw (Freeman, 2010, s. 32 i n.). Jakkolwiek często w naukach o zarządzaniu akcentuje się teorię interesariuszy, należy podkreślić, iż w istocie, nie jest to jedna, uniwersalna idea. Koncepcja „grup”, które mają „interes” i wchodzi w rozmaite interakcje z przedsiębiorstwem, czyniąc jego działalność możliwą, ma rozmaite oblicza. Kluczowa zdaje się jest różnica dwóch podejść: legitymizacji oraz zależności władzy. Pierwsze uzasadnienie znaczenia interesariuszy może być

---

<sup>5</sup> Jest to reedycja pierwotnej pracy z 1984 r.

<sup>6</sup> Jako korzenie tej idei można wskazać prace takich autorów jak: Adam Smith (1759), Berle i Means (1932), Barnard (1938), March i Simon (1958), Cyert i March (1963), Thompson (1967) oraz Preffer i Galancik (1978) (por. też Andriof, Waddock, 2002, s. 29 i n).

rozpatrywane z punktu widzenia kontraktów, wymiany, tytułu prawnego, praw moralnych, statusu podjętego ryzyka; drugie natomiast wskazuje na dominację przedsiębiorstwa bądź dominację interesariuszy względnie na współzależność (Andriof, Waddock, 2002, s. 32). Literatura przedmiotu wymienia co najmniej cztery typy teorii interesariuszy (Andriof, Waddock, 2002, s. 32-34):

a) podejście opisowe (empiryczne): teorie jedynie wskazujące, że przedsiębiorstwa i/lub menedżerowie zachowują się w określony sposób; odnoszą się do zachowań menadżerów (menedżeryzm, psychologia/socjologia organizacyjna) i zachowań organizacji (teoria organizacji, teoria decyzji),

b) podejście instrumentalne: teorie wskazujące, że określone efekty mogą być osiągnięte z większym prawdopodobieństwem, jeśli przedsiębiorstwa/menedżerowie postępują w określony sposób; analizy odnoszą się do zachowań konkurencyjnych i odwołują się do relacji, transakcji i kontraktów relacyjnych (teorie sieci społecznych, teoria kosztów transakcyjnych),

c) podejście normatywne: teorie określające, że przedsiębiorstwa/menedżerowie powinni postępować w określony sposób; analizy mogą dotyczyć: zasad zorientowanych na system (teorie: utylitaryzmu, libertarianizmu, teorie kontraktów społecznych), zasad zorientowanych na organizację (teorie agenta-pryncypała), zasad zorientowanych na system (teorie kontraktów społecznych i teorie etyczne – imperatywów kategorycznych),

d) podejście metaforyczne (narracyjne): w tym ujęciu mamy do czynienia raczej z opowieścią, niżli konstrukcją teoretyczną – tworzone są metafory dotyczące tego w jaki sposób interesariusze tworzą i wymieniają wartość; jednostką analiz są uczestnicy procesów organizacyjnych. Można dostrzec integrację koncepcji interesariuszy z teoriami różnych dyscyplin, w tym nade wszystko: finansów, rachunkowości, zarządzania (Freeman, 2010, s. 121–161), a także prawa. W zrealizowanych badaniach wykorzystaliśmy podejście instrumentalne.

Metodą badawczą wykorzystaną do zbierania informacji i weryfikowania postawionych pytań badawczych jest wielokrotne studium przypadku. W efekcie jego realizacji powstał „gęsty opis” pozwalający z jednej strony na identyfikację interesariuszy, ich interesu, wpływu i znaczenia dla zamierzonych przez przedsiębiorstwo komunalne działań oraz z drugiej identyfikację praktyk w zakresie stosowania przez przedsiębiorstwa komunalne strategii zaangażowania interesariuszy.

## Literatura

- Andriof, J., Waddock, S. (2002), *Unfolding Stakeholder Engagement*, W: J. Andriof, S. Waddock, B. Husted, S.S. Rahma (red.). *Unfolding Stakeholder Thinking*, Sheffield: Greenleaf Publishing.
- Boyne, G.A. (red.), (2013), *Managing Local Services. From CCT to Best Value*. Routledge: London.
- Freeman, R.E. (2010), *Strategic Management. A Stakeholder Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hartung, W., (2008), Zamówienia publiczne a „podmiot wewnętrzny”. *Samorząd Terytorialny*, 5.
- Kosowski, J., (2012), *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kulesza, M., (2012), Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne, *Samorząd Terytorialny*, 7–8.
- Obłój, K. (1998), *Strategia organizacji*. Warszawa: PWE.
- Ochendowski, E., (1999), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń.
- Piątek, S., 1986, *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej jako instytucja gospodarcza*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Richardson, M., Tailby, S., Danford, A., Stewart, P., Upchurch, M., (2005), Best value and workplace partnership in local government, *Personnel Review*, 6.
- Stasikowski, R., (2009), Funkcja administracji świadczącej, *Administracja. Teoria–Dydaktyka–Praktyka*, 3.
- Sześciło, D., (2014), *Rynek – prywatyzacja – interes publiczny*. Warszawa: Scholar.
- Szydło, M., (2009), *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Wilson, J., (1999), From CCT to best value: Some evidence and observations, *Local Government Studies*, 2.

# DZIAŁALNOŚĆ MARKETINGOWA SPÓŁEK KOMUNALNYCH – STAN OBECNY I PERSPEKTYWY ROZWOJU

**Bogdan Gregor**  
**Beata Gotwald-Feja**  
Wydział Zarządzania  
Uniwersytet Łódzki,

e-mail: katmarkt@uni.lodz.pl, gotwald@uni.lodz.pl

**Słowa kluczowe:** *marketing spółek komunalnych, marketing publiczny, nowe zarządzanie publiczne*

Celem artykułu jest diagnoza potencjału działalności marketingowej podejmowanej przez spółki komunalne w rzeczywistości rynkowej oraz próba wskazania możliwości wykorzystania tego potencjału w przyszłości. Dobór celowy jednostek przestrzennych do badań umożliwił uwzględnienie jednostek o potencjalnie największych możliwościach finansowania działań marketingowych. Duże miasta, o najwyższych przychodach, w większym stopniu mogą wspierać spółki działające na ich obszarze, jednocześnie, z uwagi na relatywnie wyższe przychody mieszkańców – są one potencjalnie bardziej skłonni do skorzystania z oferty spółek oraz mniej wrażliwi na zmiany ceny. Spośród spółek komunalnych działających na rynku 13 miast polskich wyselekcjonowano do badania te, które działają w wysoce konkurencyjnym środowisku, w pełni u rynkowionym lub zbliżonym do rynkowego. W dalszej części abstraktu szczegółowo opisano przyczyny podjęcia tematu oraz sposób doboru próby. Inspiracją do podjęcia badań na ten temat był między innymi raport Najwyższej Izby Kontroli, odnoszący się do funkcjonowania spółek komunalnych w Polsce.

Podmioty publiczne (w znacznym stopniu finansowane ze środków publicznych), prowadzące działalność na konkurencyjnym rynku, zmuszone są do podejmowania aktywności biznesowej w sposób i w zakresie podobnym do podmiotów prywatnych (Marchewka-Bartkowiak, 2014). Elementem szczególnie istotnym jest konieczność tzw. rządzenia rynkowego (Krynicka, 2016), rozpoznana i opisywana w literaturze już na początku lat 2000. Spółki komunalne są podmiotem o tyle istotnym, że pełnią ważną rolę w rozwoju i sprawnym funkcjonowaniu regionów, nie tylko generując przychody, ale również realizując zadania publiczne w niewielkim stopniu atrakcyjne z perspektywy biznesowej (Czapłak, 2012). Specyfika ich działania polega nie tylko na oryginalnym zakresie działalności, ale



również – na ich subsydiowaniu przez samorząd (Kancelaria Senatu, 2012). W tych okolicznościach to miasto lub gmina, stając się podmiotem właścicielskim, określa sposób ich funkcjonowania, priorytety oraz kierunku rozwoju (Trojanowski, 2013). Trudność w ich opisie z perspektywy biznesowego funkcjonowania sprawia, że wciąż stanowią w niewielkim stopniu zbadany fenomen (Barwacz, 2015; Kobylińska, 2013). Chociaż problem marketingu publicznego czy marketingu w administracji publicznej jest szeroko eksplorowany (Folga, 2014; Kotler, Lee, 2017; Krzyżewski, 2008), to problematyka spółek komunalnych i ich działań marketingowych jest słabo rozpoznana.

Konsekwencją przyjętego celu badań, którym uczyniono określenie potencjału działalności marketingowej podejmowanej przez spółki komunalne w rzeczywistości rynkowej oraz próba zaznaczenia możliwości wykorzystania ich potencjału marketingowego w przyszłości był problem badawczy główny oraz problemy szczegółowe. Tak przyjęto, iż problemem głównym pracy jest pytanie: jaki jest potencjał działalności marketingowej podejmowanej przez spółki komunalne oraz w jakim stopniu jest on wykorzystany? Problemy szczegółowe przyjęły następujące brzmienie:

1. Jakie narzędzia marketingowe wykorzystywane są przez spółki komunalne?
2. Jaka jest jakość wykorzystania narzędzi marketingowych przez spółki komunalne?
3. Jakie są główne grupy interesariuszy w odniesieniu do spółek komunalnych?
4. Jakie są rezultaty prowadzonych przez spółki komunalne działań marketingowych?
5. Jakie czynniki wpływają na przyjęte przez spółki komunalne spektrum działań marketingowych?
6. Jaki jest potencjał marketingowy spółek komunalnych z perspektywy realizowanych przez nich zadań?

Badaniem objęto spółki komunalne działające w najbardziej znaczących (z perspektywy liczby ludności, powierzchni, dochodów oraz wydatków budżetowych) miastach. Sporządzono ranking, obejmujący miasta zajmujące jedno z dwudziestu miejsc w co najmniej 3 kategoriach opisanych powyżej. W trzynastu wyłonionych miastach (Gdańsk, Gdynia, Gliwice, Katowice, Kielce, Kraków, Łódź, Warszawa, Poznań, Rzeszów, Szczecin, Świnoujście, Wrocław) przeprowadzono badanie obejmujące działalność marketingową dwóch wylosowanych spółek komunalnych. W procesie badań zastosowano dwie metody badawcze: analizę dokumentów oraz obserwację. Rozważania oparto na literaturze przedmiotu, raportach spółek komunalnych, a także rezultatach działań marketingowych (informacje udostępniane publicznie). Zebrany materiał empiryczny poddano pogłębionej

analizie w celu wychwycenia podobieństw oraz różnic w kontekście działalności marketingowej opisywanych podmiotów.

W wyniku badań analizie poddano materiał empiryczny dotyczący łącznie 26 spółek komunalnych (przede wszystkim źródła wtórne).

Spółki komunalne stosują zróżnicowane spektrum działań marketingowych. Jednostki mające bezpośredni kontakt z klientem (np. Aquapark „Fala” w Łodzi) są zmuszone do podejmowania bardziej zaawansowanych aktywności marketingowych, obejmujących nie tylko aktywność online (w tym prowadzenie strony internetowej oraz działania w mediach społecznościowych), ale również bardziej tradycyjną (ulotki, plakaty). Podmioty, których działania w ograniczonym tylko stopniu wymagają bezpośredniego kontaktu z klientem redukują swoją działalność marketingową do minimum z uwagi na konieczność obniżenia kosztów oraz brak przekonującego uzasadnienia zwiększonych wydatków na marketing. Najpowszechniejszym narzędziem komunikacji marketingowej, stosowanym przez spółki komunalne jest strona internetowa, prezentująca podstawowe informacje o przedsiębiorstwie oraz odnosząca się do jego oferty.

Głównym interesariuszem jest najczęściej z perspektywy spółek miasto, posiadający kontrolny pakiet udziałów, w dalszej kolejności są to klienci korzystający z usług firmy. Jest to widoczne w komunikacji spółek, które w znacznej części przypadków (ponad połowa spółek) nie optymalizują stron internetowych pod kątem prezentacji ich oferty.

Sama aktywność marketingowa spółek jest w mniejszym stopniu istotna z uwagi na fakt, iż subsydiowanie przez miasto obliguje, w opinii respondentów, do realizacji działań o charakterze nierynkowym. W odniesieniu do spółek komunalnych czynnikiem istotnie determinującym ich działalność jest uwarunkowanie polityczne oraz ich ścisła zależność od finansowania ze środków publicznych. Sytuacja rynkowa zdaje się w mniejszym stopniu wpływać na aktywność spółek, niemniej, część z nich dostosowuje się do szans rynkowych i sytuacji gospodarczej, przede wszystkim w odniesieniu do problemów istotnych społecznie i politycznie (np.: zrównoważony rozwój, ekoturystyka).

Do uzyskanych wyników badań należy podchodzić z pewną dozą ostrożności. Jest to spowodowane niereprezentatywnym doбором próby oraz jej relatywnie małą liczebnością.

Spółki komunalne muszą w większym stopniu angażować się w realizację zadań publicznych, w oparciu o nurt nowego zarządzania publicznego, w tym – marketingu publicznego. Artykuł stanowi pewnego rodzaju punkt wyjścia dla prezentacji możliwości realizacji działań marketingowych przez spółki komunalne.

Aktywność marketingowa spółek komunalnych oraz ich aktywność biznesowa są ściśle związane ze społeczeństwem, dla którego świadczą usługi. Lepsze rozumienie i wykorzystanie potencjału działalności marketingowej przez spółki komunalne pośrednio może przyczynić się do poprawy percepcji ich działalności przez klientów, a także zwiększonego popytu oraz satysfakcji.

Problematyka działań marketingowych spółek komunalnych stanowi pewnego rodzaju niszę badawczą. Niewielkie zainteresowanie tym tematem może być spowodowane koncentracją na mieście jako podmiocie gry rynkowej w znacząco większym stopniu niż na spółkach komunalnych, realizujących działania dzięki aktywności samego miasta. Oryginalność artykułu odnosi się zarówno do sfery empirycznej, obejmującej analizę materiału badawczego, ale również – do sfery teoretycznej, ponieważ artykuł określa możliwe kierunki realizacji działań marketingowych w spółkach publicznych, w tym szczególnie w odniesieniu do aktywności on-line.

## Literatura

- Barwacz, K. (2015). Innowacje w nadzorze spółek komunalnych. *Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie*, 26, s.11-21.
- Czaplak, J. (2012). Spółki komunalne w rozwoju województwa lubelskiego. *Zeszyty Naukowe WSEI seria: Ekonomia*, s. 211-240.
- Folga, R. (2014). Perspektywy i wyzwania marketingu w administracji publicznej w Polsce. W: K. Śliwińska (red.), *Perspektywy rozwoju marketingu* (s. 78-104). Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.
- Kancelaria Senatu. (2012, 05 17). *Gospodarka komunalna – polski model*. Pobrano z lokalizacji Kancelaria Senatu: <http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/42/plik/plik046.pdf>
- Kobylińska, U. (2013). Mierniki sprawności usług publicznych. *Współczesne Zarządzanie*, s. 131-140.
- Kotler, P., Lee, N. (2017). *Marketing w sektorze publicznym*. Warszawa: Wharton School Publishing & WSPiZ im. L. Koźmińskiego.
- Krynicka, H. (2016). Koncepcja Nowego Zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management). *Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie*, s. 193-202.
- Krzyżewski, R. (2008). *Marketing publiczny. Zarys zagadnień*. Warszawa: Wyższa Szkoła Zarządzania i Prawa.
- Marchewka-Bartkowska, K. (2014, 10 09). *Nowe zarządzanie publiczne*. Pobrano z lokalizacji [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/24/E1231535A8BDE5C1257D60003B6AEA/\\$file/IInfos\\_178.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/24/E1231535A8BDE5C1257D60003B6AEA/$file/IInfos_178.pdf).
- Trojanowski, K. (2013). Funkcjonowanie spółek komunalnych – miasto jako przedsiębiorca. *Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA*, s. 245-262.

# **ROLA PERSONELU PIEŁĘGNIARSKIEGO W ZARZĄDZANIU JAKOŚCIĄ USŁUG MEDYCZNYCH W ZAMKNIĘTEJ PLACÓWCE PUBLICZNEJ SŁUŻBY ZDROWIA**

**Bogusława Ziółkowska**

**Dorota Szmit**

Politechnika Częstochowska

e-mail: boguslawa.ziolkowska@gmail.com

**Słowa kluczowe:** *usługa medyczna, jakość, zamknięta placówka służby zdrowia, personel pielęgniarski, kompetencje*

Zarządzanie jakością usług medycznych jest zagadnieniem interdyscyplinarnym. Medycyna jest tą dyscypliną naukową, w ramach której dążenie do najwyższego poziomu jakości świadczeń zdrowotnych stało się wieloletnią tradycją, lecz jak wynika z danych statystycznych przybywa liczba niezadowolonych pacjentów. W ocenie jakości usług medycznych z reguły uwaga jest skoncentrowana na kompetencjach i umiejętnościach personelu lekarskiego oraz nowoczesności wyposażenia placówek medycznych. Tymczasem pacjent podczas pobytu w zamkniętej placówce służby zdrowia większość czasu spędza pod opieką personelu pielęgniarskiego. Pielęgniarki, poza fachowym wykonywaniem zadań zleconych przez lekarza, mają w swoim zakresie szereg innych obowiązków, które kształtują samopoczucie pacjenta, i wpływają w sposób bezpośredni i pośredni na wynik leczenia.

Znaczenie świadczeń realizowanych przez zespoły pielęgniarskie nabiera wartości. W nowoczesnym modelu organizacji pracy szpitala personel pielęgniarski zajmuje najwyższe miejsce w zakresie bezpośredniej opieki nad pacjentem. W tym modelu odchodzi się też od całkowitego podporządkowania kadry pielęgniarskiej personelowi lekarskiemu. Pacjenci w dużym stopniu satysfakcję ze świadczeń medycznych uzależniają od personelu pielęgniarskiego. Z punktu widzenia pacjenta jakość usługi medycznej postrzegana jest przede wszystkim w pracy w interakcji z personelem pierwszego kontaktu, czyli pielęgniarkami i lekarzami. Pielęgniarka musi być profesjonalistką i swobodnie poruszać się w medycznych zagadnieniach. Musi również posiadać wiedzę i umiejętności z psychologii, socjologii czy pedagogiki. Wysoki poziom kompetencji, coraz lepsze wykształcenie są dla pielęgniarek z jednej strony powodem do dumy, z drugiej jednak bywają przyczyną frustracji. Funkcje pielęgniarki stale się rozszerzają, następuje postęp w ich określaniu i definiowaniu.

W tym procesie szczególnie istotne jest wyraźne oddzielenie niezależnych (samodzielnych) zadań związanych z realizacją funkcji bezpośrednich (opiekuńczej, wychowawczej), od funkcji współzależnych, tzn. realizowanie zadań w ramach zespołów profesjonalistów o różnym przygotowaniu zawodowym (funkcja promująca zdrowie, profilaktyczna, rehabilitacyjna), oraz zależnych, tzn. działań wykonywanych na zlecenie (funkcja terapeutyczna).

Celem opracowania jest zidentyfikowanie obszarów aktywności personelu pielęgniarskiego a także jego kompetencji twardych i miękkich, umiejętności interpersonalnych, roli szkoleń i oddziaływania przełożonych na jakość usług medycznych i zadowolenie pacjentów w publicznych zamkniętych placówkach służby zdrowia.

Obszarem aktywności sektora publicznego, szczególnie wrażliwym na problemy związane z jakością i oferowanych społeczeństwu usług, jest publiczna ochrona zdrowia. Usługa zdrowotna – zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991r. o zakładach opieki zdrowotnej (Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991r.) - „jest to działanie służące zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu i poprawie zdrowia oraz inne działania medyczne wynikające z procesu leczenia lub przepisów odrębnych regulujących zasady ich wykonywania, w szczególności związane z: badaniem i poradą lekarską, leczeniem, badaniem i terapią psychologiczną, rehabilitacją leczniczą, opieką nad kobietą ciężarną (...).” W podobny sposób usługa medyczna została określona w innych aktach prawnych m.in. w ustawie ( Ustawa z 6 lutego 1997r.) o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, ustawie o zawodzie lekarza ( Ustawa z 5 grudnia 1996r) oraz w ustawie o zawodzie pielęgniarki i położnej (Ustawa z 5 lipca 1996r.Ustawa z dnia 15 lipca 2011r.), rozporządzenie ministra zdrowia z dnia 7 listopada 2007 roku w sprawie rodzaju i zakresu świadczeń zapobiegawczych, diagnostycznych, leczniczych i rehabilitacyjnych udzielanych przez pielęgniarkę albo położną samodzielnie bez zlecenia lekarskiego. (Dz. U. 07.210.1540)

Publiczne zakłady opieki zdrowotnej są wyposażone w majątek trwały, którego strategicznym elementem jest nowoczesna aparatura medyczna, zatrudniają pracowników o wysokich kwalifikacjach, umiejętnościach, doświadczeniu a odbiorcami ich usług medycznych jest ogół społeczeństwa, czyli ludzie uprawnieni do skorzystania z ich oferty – aktualni bądź przyszli pacjenci. Skuteczność i efektywność organizacji publicznych w przypadku opieki zdrowotnej zależy od: precyzji określenia wielkości potrzeb i preferencji pacjentów, efektywności wykorzystywanie funduszy publicznych, niwelowania problemów wynikających ze społecznego i ekonomicznego traktowania pacjentów, orientacji zarządzających placówkami medycznymi na klienta, którym jest pacjent, świadczenia usług o

wysokiej jakości, wzrostu aktywności, przedsiębiorczości i innowacyjności w procesach usługowych, doskonalenia kompetencji i umiejętności oraz kształtowania postaw personelu pielęgniarskiego. Świadczenia usług zorientowanych na pacjentów i przestrzeganie ich praw pozwala na szybsze, skuteczniejsze działanie oraz lepsze dostosowanie się do zmieniających się potrzeb świadczeniobiorców. W związku z tym przyczynia się do zwiększenia satysfakcji pacjentów oraz podniesienia efektywności zakładów opieki zdrowotnej. Obszary zarządzania zakładem opieki zdrowotnej takie jak: doskonalenie zawodowe, orientacja na pacjenta i organizacja opieki pielęgniarskiej wpływają na ocenę jakości i świadczeń medycznych. Jakość jest obecnie mocno artykułowana. Wiele zakładów opieki zdrowotnej poddaje się zewnętrznej ocenie celem uzyskania akredytacji, która jest potwierdzeniem spełnienia norm jakości. Jest ona w przeważającej mierze zależna od zdolności i zaangażowania pielęgniarskiej kadry zarządzającej. Elastyczność wobec zmian otoczenia to cecha bliska pielęgniarkom, które pokazują swoje innowacyjne podejście w opiece i zarządzaniu praktyką dla polepszenia jakości opieki i ekonomizacji usług. Pielęgniarki są aktywnymi członkami zespołów wielodyscyplinarnych i dlatego ciąży na nich coraz większa odpowiedzialność i konieczność stawiania czoła wyzwaniom codziennej praktyki. Ale nie wolno zapominać, że istota pracy pielęgniarki tkwi w ochronie najcenniejszych dla człowieka wartości czyli jego zdrowia i życia. Każde jej działanie ma aspekt moralny. Na co dzień pielęgniarki stają wobec dylematów etycznych, konieczności wyborów. Tutaj bardzo pomocny jest Kodeks etyki zawodowej, który podaje jasne wskazówki dla zapobieżenia wykroczeniom zawodowym oraz przemocy etycznej. Z punktu widzenia jakości opieki zdrowotnej jako oferowanych usług podstawowe znaczenie mają Prawa pacjenta. W prawie polskim zapisy dotyczące praw pacjenta znajdują się w Konstytucji oraz wielu ustawach. Najważniejsze z nich to: ustawa o zawodzie lekarza, ustawa o zawodach pielęgniarki i położnej, ustawa o zakładach opieki zdrowotnej, ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, ustawa o ochronie zdrowia psychicznego, ustawa o pobieraniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów, ustawa o publicznej służbie krwi, ustawa o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży. Dążenie do poprawy jakości zapewnia również satysfakcję pracowników z wykonywanej pracy, kosztów prowadzonej działalności, lepszego i bardziej skutecznego wykorzystania posiadanych zasobów materialnych, finansowych, wzrostu udziału w rynku. Jakość w pielęgniarstwie odnosi się do bezpośrednich relacji między pacjentem a pielęgniarką. Kompleksowa opieka, wzmacnianie pozycji pacjentów i upodmiotowienie ich są przewodnikami w tworzeniu

wysokiej jakości opieki, gwarantują pozytywne wyniki zarówno dla pielęgniarek, jak i ich pacjentów.

Hipoteza główna: Kompetencje i działania personelu pielęgniarskiego oddziałują na samopoczucie pacjentów hospitalizowanych i ich proces dochodzenia do zdrowia.

W opracowaniu, na podstawie studiów literaturowych, zamierza się wyróżnić determinanty jakości usług medycznych w zamkniętej placówce służby zdrowia a następnie zidentyfikować zakres działania personelu pielęgniarskiego, jego kompetencje i umiejętności, które oddziałują na tę jakość. Problemem badawczym jest różnica w sposobie postrzegania jakości usług przez ich odbiorców (pacjentów) oraz dostarczycieli (zamknięte placówki służby zdrowia) – i w konsekwencji identyfikacja luki poznawczej oraz wskazanie możliwości jej redukcji poprzez działania personelu pielęgniarskiego.

Metody badawcze:

- wywiad niestandardyzowany – przełożeni personelu pielęgniarskiego,
- ankieta – personel pielęgniarski, pacjenci,
- obszar badawczy – wybrana zamknięta placówka publicznej służby zdrowia.

Elementy składowe i luka w postrzeganiu jakości usług medycznych świadczonych w zamkniętej placówce służby zdrowia. Określenie zakresu niwelowania zidentyfikowanej luki poprzez odpowiednie zarządzanie kompetencjami personelu pielęgniarskiego.

Określenie przyczyn występowania luk w jakości usług medycznych oraz zaproponowanie rozwiązań w zakresie ich niwelowania poprzez personel pielęgniarski w obszarach: percepcji kadry kierowniczej, określania jakości usług, świadczenia usług medycznych, komunikacji zewnętrznej vs. oczekiwania pacjenta, percepcji luk, komunikacji wewnętrznej, percepcji pracowników pierwszej linii (personelu pielęgniarskiego). Określenie poziomu profesjonalizmu, właściwej postawy wobec pacjenta i jego problemów.

Badania mają charakter pilotażowy, wstępny, i zostaną pogłębione w trakcie dalszych prac badawczych w zadanym obszarze: zarządzaniu zamkniętymi placówkami publicznej służby zdrowia.

Możliwość poprawy jakości świadczenia usług medycznych przez zamknięte publiczne placówki służby zdrowia. Możliwość zapobieganiu wypaleniu zawodowemu personelu pielęgniarskiego, budowanie prawidłowych relacji interpersonalnych wśród pracowników, tworzenie przyjaznej atmosfery w środowisku pracy. Zidentyfikowanie obszarów, w których istnieje największa potrzeba implementacji usprawnień.

Wyższa jakość opieki zdrowotnej w zamkniętych placówkach służby zdrowia, poprawa samopoczucia pacjentów hospitalizowanych oraz ich rodzin, większa sprawność i

skuteczność świadczenia usług medycznych w sektorze publicznym. Możliwość polepszenia bezpieczeństwa pacjentów w obszarach wymagających wdrożenia udoskonaleń.

Opracowanie będzie zawierać wyniki badań własnych oraz zostanie zaproponowany model obszarów aktywności i kompetencji personelu pielęgniarskiego w kształtowaniu jakości usług medycznych w zamkniętej placówce służby zdrowia w sektorze publicznym.

## Literatura

- Borkowska-Kawalas, T. i M. Pączkowska. (red.) (2004) *Dostępność świadczeń zdrowotnych w opinii Polaków 1998-2003*, Warszawa: Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia, Zakład Analiz Socjologicznych.
- Czypionka, T., Kraus, M., Mayer, S. and Röhring, G. (2014), Efficiency, ownership, and financing of hospitals: The case of Austria, *Health Care Management Science*, 17, 4, 331–347.
- Głowacka, M. D. (2004), *Zarządzanie zakładem opieki zdrowotnej – wybrane zagadnienia ogólne*. Poznań: terMedia,.
- Kautsch, M., Whitfield, M., Klich J. (red.) (2001), *Zarządzanie w opiece zdrowotnej. Polsko-brytyjskie spojrzenie na zagadnienia zarządzania w ochronie zdrowia w nowym stuleciu*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Kodeks Etyki Zawodowej Polskiej Pielęgniarki i Położnej z 4 grudnia 1995 roku.
- Ksykiewicz, D. A. (2005), *Zarządzanie w pielęgniarstwie*. Lublin: Wyd. Czelej Sp. z o.o.
- Nącki, Z., Kąsy, M. (red.) (2013) *Postawy personelu medycznego wobec zarządzania szpitalem*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Piątek, A. (1999), *Standardy opieki pielęgniarskiej w praktyce. Przewodnik metodyczny*. Warszawa: Naczelna Izba Pielęgniarek i Położnych.
- Putza, J.(2002), *Procesy przekształceń w ochronie zdrowia – bariery i możliwości*. Warszawa.
- Delivering hospital services: A greater role for the private sector? (2017), Dublin: Eurofound, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Staszewski, R., Głowacka, M. D. (2004), *Pojęcie jakości. Od teorii do praktyki*. W: Głowacka M. D. (red.), *Zarządzanie Zakładem Opieki Zdrowotnej*. Poznań: terMedia.
- Ustawa z 5 grudnia 1996 r. o zawodzie lekarza. Dz.U. Nr 28, po. 152 z późn. zm.
- Ustawa z 5 lipca 1996 r. o zawodach pielęgniarki i położnej. Dz.U. Nr 91, poz. 410 z późn. zm.
- Ustawa z 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym. Dz.U.Nr 28, poz.153 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej. Dz.U. Nr 91, poz. 408 z późn. zm.
- Ziółkowska, B., (2009), *Jakość i nowoczesność jako parametry oceny w organizacjach sektora publicznego*, W: Pyka J. (red.) *Nowoczesność przemysłu i usług. Konkurencja i kooperacja w*



*strategiach zarządzania organizacjami*, s. 537-545, Katowice: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Oddział w Katowicach.

Ziółkowska, B., (2013), *Zarządzanie procesami tworzenia wartości w przedsiębiorstwie. Perspektywa wirtualizacji*, Częstochowa: Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej.

# **SPECYFIKA TRANSFERU WIEDZY W ORGANIZACJACH SEKTORA KOMUNALNEGO**

**Anna Pietruszka Ortyl**  
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie  
e-mail: pietrusa@wp.pl

**Magdalena Prorok**  
Krakowska Akademia im. A. Frycza Modrzewskiego  
e-mail: magdalena.prorok@onet.pl

**Słowa kluczowe:** *transfer wiedzy, metody transferu wiedzy, organizacje komunalne*

Organizacje przejawiające te zdolności transferują wiedzę z otoczenia do organizacji, a także z organizacji do otoczenia, mając przy tym udział w powstawaniu nowej wiedzy. W ten sposób biorą udział w tworzeniu jednocześnie konkurencyjnego, ale i nastawionego na współdziałanie rynku.

W organizacjach, w których wymiana informacji pomiędzy pracownikami jest utrudniona, a w związku z tym ich zbiorowa wiedza jest z jednej strony bardzo bogata, a z drugiej trudno dostępna, bo cały czas rozproszona, powstają luki wiedzy. Badania nad transferem wiedzy i możliwościami zastosowania wybranych metod w organizacjach komunalnych pozwalają zidentyfikować specyficzne warunki związane z funkcjonowaniem organizacji komunalnych.

Celem opracowania jest synteza dorobku literaturowego w zakresie transferu wiedzy jako subprocesu zarządzania wiedzą, który może przyjąć postać pozyskiwania wiedzy, udostępniania wiedzy, rozpowszechniania wiedzy oraz dzielenia się wiedzą. Kolejno dyskusji poddane zostaną metody transferu wiedzy ze wskazaniem na te efektywne w organizacjach komunalnych. Po szczegółowej charakterystyce osobliwych warunków dla funkcjonowania organizacji komunalnych przedstawione zostaną wybrane czynniki determinujące skuteczność transferu wiedzy w tego rodzaju przedsiębiorstwach. Całość merytorycznych rozważań dopełni analiza empiryczna typu *case study*. Dodatkowo, na podstawie przeprowadzonych badań empirycznych o charakterze pilotażowym zidentyfikowany zostanie zakres, realizowanego w badanych organizacjach komunalnych, procesu transferu wiedzy, z podziałem na jego subprocesy, oraz narzędzia wspomagające ten proces. Analizy dokonanych

eksploracji, w zamierzeniu, dopełnią rzeczywisty obraz społecznego i technicznego kontekstu transferu wiedzy dokonującego się w organizacjach komunalnych.

Największy wzrost zainteresowania koncepcją zarządzania wiedzą przypada na lata 90. XX wieku. Do czasów obecnych rozwój tej idei osiągnął kilka stadiów – najczęściej identyfikuje się 3 generacje zarządzania wiedzą. Obecnie obowiązująca, trzecia generacja zarządzania wiedzą, koncentruje się na „wiedzy dla przyszłości” i wiąże się z demokratyzacją wiedzy zwracając uwagę na dystrybucję wiedzy, umożliwiającą ewolucyjny rozwój. Opiera się na tworzeniu wspólnych kontekstów, a współzależność, kontekst, zawartość i poziom abstrakcji są kluczem do dzielenia się wiedzą (Fic, 2012, s. 371-383).

Z perspektywy organizacji, abstrahując od uwarunkowań ich realizacji, jednymi z najkorzystniejszych strategii zarządzania wiedzą są te bazujące na tworzeniu wiedzy nowej oraz jej transferze. Stosowanie tych strategii jest możliwe jedynie w sytuacji, gdy pracują na rzecz organizacji jednostki otwarte – chętne do dzielenia się wiedzą z innymi pracownikami oraz organizacją lub gdy przedsiębiorstwo podejmuje działania kooperacyjne w celu dzielenia się wiedzą na poziomie międzyorganizacyjnym. Stąd tak często obecnie organizacje pretendujące do pozycji przedsiębiorstw opartych na wiedzy, podejmują wysiłki celem analizy i diagnozy czynników wpływających na transferowalność wiedzy na każdym z poziomów.

Proces transferu wiedzy należy postrzegać z perspektywy sposobu rozumienia wiedzy oraz rozpatrywanego typu wiedzy. Bazując na podejściu zachodnim to nie wiedza jest transferowalna, lecz informacja, która poprzez proces myślowy jest przekształcana w wiedzę. Transfer wiedzy dokonuje się w wyniku przesyłania danych, które są elementem wiedzy. W przypadku podejścia japońskiego – w procesie transferu wiedzy informacja jest zaś nośnikiem wiedzy. Ewoluuje w wiedzę gdy w rezultacie interpretacji da kontekst oraz “zakotwiczy się” w wierzeniach i zaangażowaniu człowieka (Mikuła, 2011, s. 62).

Przy założeniu, że informacja jest narzędziem budowania wiedzy, transfer wiedzy można postrzegać jako wielowymiarowy proces złożony z 4 subprocesów: pozyskiwania wiedzy (zdobywania wiedzy z różnorodnych, zewnętrznych i wewnętrznych źródeł), udostępniania wiedzy (przekazywania wiedzy skierowanego do konkretnych osób), rozpowszechniania wiedzy (rozwinętej formy udostępniania wiedzy charakteryzującej się szerszym zasięgiem udostępniania celującej w stworzenie z danej wiedzy zasobu ogólnie dostępnego) oraz dzielenia się wiedzą (wzajemnego przekazywania sobie wiedzy przez ludzi w procesie komunikacji) (Mikuła, 2011, s. 64-65).

Na podstawie studiów literaturowych można przyjąć, iż spośród zidentyfikowanych subprocesów, waga dzielenia się wiedzą jest naczelną – dzielenie się wiedzą ukrytą jest przecież wyjściową fazą idealnego modelu procesu organizacyjnego tworzenia wiedzy I. Nonaki i H. Takeuchiego (2000, s. 110-116). Transfer wiedzy oraz dzielenie się nią są postrzegane jako najistotniejsze działania w ramach cyklu zarządzania wiedzą zaproponowanego przez W. Walczaka (2009, s. 5). Dzielenie się wiedzą polegające na odzyskiwaniu i odnajdowaniu, a następnie przekazywaniu i wyjaśnianiu wiedzy posiadanej przez poszczególnych członków wspólnoty funkcjonującej w ramach społeczności, to również pierwszy etap cyklu kreacji wiedzy wspólnotowej M. Kodamy (2009, s. 236-237).

Przedstawienie istoty transferu wiedzy w organizacji. Charakterystyka wybranych metod transferu wiedzy. Uwarunkowania funkcjonowania sektora komunalnego. Praktyczne zastosowanie metod transferu wiedzy w organizacjach sektora komunalnego. Metody badawcze: badania literaturowe oraz empiryczne – *case study* i badania ankietowe wraz z wywiadem pogłębionym.

W wyniku przeprowadzonego postępowania badawczego zostaną rozpoznane możliwości zastosowania wybranych metod transferu wiedzy uwzględniające specyfikę organizacji działających w sektorze komunalnym. Rezultatem pilotażowych badań empirycznych będzie identyfikacja zakresu realizacji subprocesów transferu wiedzy w organizacjach komunalnych, zakres wykorzystania instrumentów wspomagających transfer wiedzy oraz przedstawiony zostanie jego społeczny i techniczny kontekst.

Dzięki metodom transferu wiedzy organizacja ma szansę zatrzymania przynajmniej części wiedzy, którą dysponują pracownicy opuszczający organizację z różnych powodów: czy to zmiany miejsca pracy czy też odejścia na emeryturę. Poza tym pomysły pracowników organizacji mają szansę być wykorzystane nie ginąc w codziennych obowiązkach. Jednocześnie zatrzymana wiedza może stanowić źródło inspiracji dla nowych pomysłów oraz być wykorzystywana jako wspomaganie wprowadzania nowych pracowników do organizacji.

Opracowanie dostarczy przeglądu narzędzi wspomagających efektywną realizację procesu transferu wiedzy wraz z propozycjami usprawnień w odwołaniu do charakteryzowanych przedsiębiorstw.

Opracowanie stanowić będzie syntetyczne ujęcie problematyki z empirycznym uzasadnieniem stawianych tez o charakterze dyrektyw dla praktyki zarządzających organizacjami komunalnymi. Prezentowane wyniki zostaną poddane dyskusji w oparciu o zgromadzone dane pierwotne. Dodatkowo przeprowadzona zostanie analiza przypadku

realizacji procesu transferu wiedzy w spółce komunalnej wraz z charakterystyką jego społecznego i technicznego kontekstu oraz wytycznymi.

## **Literatura**

- Fic, M. (2012), Rozwój zarządzania wiedzą – od pierwszej do trzeciej generacji. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 118.
- Kodama, M. (2009), *Innovation Networks in Knowledge-based Firms. Developing ICT-based Integrative Competences*. Bodmin: Edward Elgar Publishing,.
- Mikuła, B. (2011). Transfer wiedzy w organizacji, W: Potocki A. (red.), *Komunikacja w procesach zarządzania wiedzą*. Kraków: Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Nonaka, I, Takeuchi, H. (2000). *Kreowanie wiedzy w organizacji*. Warszawa: Poltext.
- Walczak, W. (2009), Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwie. *Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*, 12.
- Welch, D.E., Welch, L.S. (2008). *The Importance of Language in International Knowledge Transfer. Management International Review*, 48, 3.
- Williams, Ch. (2007). Transfer in Context: Replication and adaptation in knowledge Transfer Relationships. *Strategic Management Journal*, 28.
- Zack, M.H., (1999). Developing a knowledge Strategy. *California Management Review*, 41, 3,

# ZNACZENIE KADRY MENEDŻERSKIEJ W ROZWOJU SPÓŁEK SAMORZĄDOWYCH

**Agnieszka Woś**

Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie,  
Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego  
awos@wsiz.rzeszow.pl, a.wos@podkarpackie.pl

**Słowa kluczowe:** *samorząd województwa, zadania publiczne, spółka samorządowa, menedżer, decyzje menedżerskie*

Samorząd terytorialny, jako najważniejszy publiczny usługodawca i inwestor, na skutek zwiększania się potrzeb rozwojowych oraz zmniejszających się możliwości finansowania realizacji zadań publicznych powołuje spółki. Ich celem jest wykonywanie zadań w sferze użyteczności publicznej, zwłaszcza inwestycyjnych oraz związanych z zarządzaniem infrastrukturą publiczną. Samorządy, przed utworzeniem spółek w większości przypadków, nie przeprowadzają analiz biznesowych. Zasadność ekonomiczną wybranego modelu często opierają na studiach wykonalności. Menedżer organizuje spółkę, odpowiadając jednocześnie za opracowanie i wdrożenie biznesplanu. Istnieje wiele poglądów oraz różniących się od siebie opinii w temacie zapotrzebowania przez spółki na odpowiednią kadrę menedżerską. Każda spółka, ze względu na specyfikę funkcjonowania oraz powiązania z władzami samorządowymi, cechuje się innymi problemami z jakimi radzą sobie menedżerowie. Głównym założeniem artykułu jest odpowiedź na pytanie: czy funkcja menedżera jest kluczem do dobrze prosperującej spółki, czy niekiedy tylko nic niestanowiącym dodatkiem, realizującym w określonym czasie zadania publiczne? Poznanie różnorodności postaw menedżerskich oraz cechy postawy stanowią cel przeprowadzonych badań jako determinanty utrzymania i rozwoju spółek. Omówiona w artykule problematyka ma swoje potwierdzenie w praktyce zarządzania.

W celu wyjaśnienia założenia artykułu posłużono się metodą analizy piśmiennictwa z zakresu roli menedżera jako osoby mającej wpływ na kształt polityki zarządczej spółki oraz metodą badania dokumentów wewnętrznych samorządu województwa podkarpackiego i wybranych spółek, a także analizą obowiązujących aktów normatywnych.

Studia przypadków, które stanowiły praktyczny aspekt problematyki, potwierdziły rolę menedżera w osiąganiu przez spółki założonych efektów związanych z realizacją zadań publicznych. Artykuł pokazuje, jak niezwykle ważnym elementem rozwoju spółek jest odpowiedni dobór kadry menedżerskiej oraz podejmowanie przez nią decyzji.

Pierwsza część artykułu przedstawia charakter działalności spółek ze wskazaniem podstawowych regulacji. Dalsza część artykułu prezentuje opis znaczenia kadry menedżerskiej w strukturach spółek w oparciu o literaturę. Analizuje pozycje i kompetencje menedżerskie oraz przedstawia determinanty procesu podejmowania decyzji przez menedżerów. Wyjaśnia on również funkcjonowanie i rozwój osoby na tym stanowisku. W końcowej części artykułu przedstawiona została ocena postawy menedżera jako klucza rozwoju spółek na rynku. Ukazane modele spółek łączą efekty realizowanych zadań publicznych z odpowiednio podejmowanymi decyzjami menedżerskimi. W praktyce zarządzania spółkami nie trudno zauważyć, jak bardzo potrzebny jest ktoś, kto będzie potrafił być dobrym przewodnikiem, ale też łącznikiem w realizacji polityk publicznych.

Samorząd, chcąc wykonywać poprzez spółki zadania publiczne bardzo często inwestuje w kompetentnego menedżera. Menedżerowie mają szeroki zasób wiedzy, posiadają umiejętności negocjacyjne i motywacyjne, a także dużą odporność na stres, umiejętność zarządzania ludźmi czy też cechuje ich odporność psychiczna. Kadra menedżerska stanowi solidny fundament w odgrywaniu bardzo ważnych funkcji w spółkach. W świetle współpracy z samorządem decyzje menedżerskie bez wahania można nazwać decyzjami ważnego szczebla, albowiem wpływają one na funkcjonowanie spółek.

Przedmiot i organizacja działalności spółek, rodzaj zadań, jakie samorządy wykonują poprzez spółki budził i budzi spore zainteresowanie nie tylko samych samorządów, ale także ich beneficjentów. Rola i decyzyjność kadry menedżerskiej oraz istota zarządzania w procesie rozwoju spółek zajmuje szczególną rolę w ciągłości ich funkcjonowania. Menedżerowie spółek postrzegani są nie tylko jako zarządcy mieniem publicznym, ale również prawdziwi przywódcy, którzy dążąc do realizowania misji publicznych, potrafią angażować kapitał i partnerów. W przekonaniu autorki artykułu warto zdiagnozować zarówno obecne regulacje, które umożliwiają stosowanie praktyk tworzenia spółek służących wykonywaniu zadań publicznych zaspokajających wybrane potrzeby społeczne jak i kodeks postaw menedżerskich, które takie działania rozwijają. W celu prezentacji praktyk działań menedżerów w zakresie rozwoju spółek samorządowych autorka posłuży się doświadczeniami działalności spółek nadzorowanych przez Samorząd Województwa Podkarpackiego tj. Podkarpackiej Agencji Energetycznej Sp. z o.o., Podkarpackiego

Funduszu Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o. oraz Podkarpackiego Funduszu Rozwoju, a także wybranymi przykładami realizacji projektów przez inne samorządy w Polsce. Pozostałe projekty samorządowe stanowią będą dodatkowe informacje w artykule, bez szczegółowej analizy.

Samorząd jest uprawniony do podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej. Niewątpliwie głównym celem prowadzenia przez samorząd takiej działalności jest realizacja zadań własnych, w tym z zakresu użyteczności publicznej, polegających na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb społeczeństwa. Zadaniemi użyteczności publicznej są zadania własne samorządu, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Niezaspokojenie określonych potrzeb traktuje się jako uzasadnienie do tworzenia spółek lub przystąpienia do nich, komunikując społeczeństwu przy tych działaniach rozwój regionu, znaczne ożywienie rynku lokalnego i regionalnego oraz aktywizację gospodarczą. W przekonaniu autorki artykułu warto przedstawić charakter przedmiotu zadań publicznych, które realizują spółki jak i korzyści z nich wypływające.

Problematyka koncentruje się wokół postaw menedżerskich w zarządzaniu spółkami. Autorka artykułu stawia pytanie o funkcje menedżera w rozwoju spółek zarówno w kontekście wykonywania zadań publicznych, jak i przenoszenia wzorców rynkowych na grunt działań samorządowych. Artykuł ma stanowić pole do prezentacji praktyk działalności spółek oraz kanwę do poszukiwań dobrych rozwiązań modelowych w realizacji projektów samorządowych popartych decyzjami menedżera.

## **Literatura**

- Drucker, P.F. (2017). *Menedżer skuteczny. Efektywności można się nauczyć*. Konstancin-Jeziorna: Wydawnictwo MT Biznes.
- Filipiak, B., Ziolo, M. (2016). *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z instytucjami finansowymi. Uwarunkowania, procesy, decyzje*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Griffin, R. (2010). *Podstawy zarządzania organizacjami*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Grzymała, Z. (2010). *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce. Aspekty organizacyjno-prawne i ekonomiczne*. Warszawa: Oficyna Wydawnictwo SGH.
- Izdebski, H. (2014). *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis.
- Lachiewicz, S., Nogalski, B. (red.) (2010). *Osiągnięcia i perspektywy nauk o zarządzaniu*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.



- Mączyński, M., Stec, M. (2016). *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego. Dopuszczalność i granice jej prowadzenia*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Sajkiewicz, A. (2014). *Kompetencje menedżerów w organizacji uczącej się*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Wojciechowski, E. (2012). *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Zawadzak, T. (2014). *Zarządzanie w organizacjach sektora publicznego*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Zołotar, A. (2014). *Spółki jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wydawnictwo C.H.Beck.
- Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego. Informacja o wynikach kontroli* (2015). Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. kodeks spółek handlowych.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.
- Ustawa z dnia 8 września 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami.
- Wyrok NSA z 16 maja 2006 r., sygn. akt II OSK 288/06.

# **MEDIA SPOŁECZNOŚCIOWE JAKO NARZĘDZIE KOMUNIKACJI W PRZEDSIĘBIORSTWACH PUBLICZNEGO TRANSPORTU ZBIOROWEGO W MIASTACH WOJEWÓDZKICH**

**Mariusz Woźniakowski**  
Wydział Zarządzania  
Uniwersytet Łódzki,  
ul. J. Matejki 22/26 pok.228  
90-237 Łódź  
e-mail: m.wozniakowski@uni.lodz.pl

**Słowa kluczowe:** *media społecznościowe, komunikacja marketingowa, Facebook, transport zbiorowy*

Współczesny marketing wymaga od przedsiębiorstw skutecznej komunikacji ze swoimi interesariuszami. W przypadku firm świadczących usługi z zakresu publicznego transportu zbiorowego będą to głównie pasażerowie. Jednym ze sposobów prowadzenia sprawnego dialogu z otoczeniem jest wykorzystanie mediów społecznościowych. Media społecznościowe mają współcześnie silny wpływ na procesy społeczno-gospodarcze, co powoduje zmianę dotychczasowego profilu komunikacji. Dzięki temu rozwija się zjawisko zwane marketingiem 2.0, który odnosi się do transformacji marketingu wynikającej z wpływu Internetu na procesy komunikacyjne. Marketing 2.0 angażuje konsumenta oraz wywołuje natychmiastową reakcję zwrotną. Dzięki temu adresat komunikatu zachęcany jest do interakcji czy zainicjowania samodzielnego działania (Woźniakowski, 2017, s. 315). Rozwinięciem marketingu 2.0 jest koncepcja marketingu 3.0, która odnosi się tzw. technologii nowej fali, pozwalającej na łączenie się oraz interaktywność jednostek i grup. Klienci mogą wyrażać siebie i współpracować z innymi bez większych ograniczeń. W ten wymiar jeszcze bardziej wpisują się obecne media społecznościowe, ponieważ w koncepcji marketingu 2.0 interakcja z konsumentem miała raczej charakter relacji jeden z jednym, przy marketingu 3.0 mówi się o współpracy wielu z wieloma, co faktycznie odzwierciedla ewolucję wielu platform komunikacji społecznościowej (Kotler, Kartajaga, Setiawan, 2010, s. 18-19; Piotrowska, 2015, s. 6-8). Obecnie Ph. Kotler przedstawił koncepcję marketingu 4.0, będącą naturalnym rozwinięciem marketingu 3.0. Jego główną przesłanką jest adaptacja marketingu do zmieniających się zwyczajów klientów w obliczu gospodarki cyfrowej. Wobec powyższego można pokusić się o stanowcze stwierdzenie, że żadne przedsiębiorstwo, w tym

komunalne, nie jest w stanie prowadzić skutecznej komunikacji z otoczeniem bez wykorzystania nowych mediów, których komponentem są media społecznościowe.

W artykule skupiono się na przedstawieniu wyników badań własnych autora na temat sposobów wykorzystania mediów społecznościowych przez przedsiębiorstwa komunalne z miast wojewódzkich świadczące usługi z zakresu publicznego transportu zbiorowego. Zdecydowano się na takie podmioty z uwagi na stosunkowo dużą liczbę ich klientów oraz skromne przedstawienie mediów społecznościowych w kontekście wykorzystania ich przez przedsiębiorstwa komunalne (w stosunku do typowych podmiotów komercyjnych, w szczególności działających na rynku B2C).

W artykule zdefiniowano media społecznościowe oraz przedstawiono rozważania na temat ich roli w procesie komunikacji marketingowej na linii przedsiębiorstwo świadczące usługi z zakresu publicznego transportu zbiorowego – pasażer (w mniejszym stopniu innych interesariuszy). Z uwagi na dynamikę zjawiska komunikacji z wykorzystaniem mediów społecznościowych, wybrano głównie publikacje nie starsze niż kilkuletnie (głównie z okresu 2015-2017).

Przyjęta metodyka badawcza polegała na analizie kontentu stron internetowych i profili w mediach społecznościowych należących do przedsiębiorstw komunalnych z miast wojewódzkich świadczących usługi z zakresu publicznego transportu zbiorowego. Badanie przebiegało w 3 etapach. W pierwszym sprawdzano na stronach internetowych ww. podmiotów do jakich mediów społecznościowych są na nich bezpośrednie przekierowania (np. pod postacią wtyczek społecznościowych, klasycznych hiperłączy, itd.) oraz czy dany link przekierowuje do profilu w serwisie społecznościowym otwierając nową kartę przeglądarki czy też zmienia dotychczas wyświetlane treści.

W drugim etapie, w przypadku braku bezpośredniego odniesienia do jakiegoś profilu w social mediach w strukturze strony firmy, wyszukiwano je poprzez przeglądarkę internetową Google, wpisując odpowiednią frazę, np. MPK Łódź Instagram, ZTM Gdańsk Twitter, MPK Kraków YouTube, itd.

W trzecim etapie, zidentyfikowane w dwóch wcześniejszych krokach profile w serwisach społecznościowych lub inne media (np. blogi), poddano analizie pod kątem zawartości treści. Sprawdzano, czy profile są na bieżąco aktualizowane, jak częste są publikacje oraz jaki jest ton komunikacji (np. informacja dla pasażera, komunikaty prasowe, edukacja, oferta dla reklamodawców, itd.).

Dla potrzeb przygotowania niniejszego abstraktu przeprowadzono badanie pilotażowe polegające na sprawdzeniu stron internetowych przedsiębiorstw komunalnych z miast wojewódzkich świadczących usługi z zakresu publicznego transportu zbiorowego (etap 1 badania). Dokonano wstępnej analizy zidentyfikowanych w ten sposób profili w serwisach społecznościowych. W tabeli 1 zaprezentowano wyniki audytu stron internetowych.

Na 24 zidentyfikowane podmioty (i taką samą liczbę stron internetowych), połowa posiada w strukturze własnej strony internetowej przynajmniej jedną wtyczkę do serwisu społecznościowego. We wszystkich przypadkach jest to odnośnik do profilu w najpopularniejszym w Polsce serwisie społecznościowym – Facebooku. W dalszej kolejności pod względem popularności (po 5 przedsiębiorstw ma w strukturze strony odnośnik do profili w tych serwisach) są YouTube i Twitter. Dwa przedsiębiorstwa wykorzystują do komunikacji z otoczeniem Instagram. W ramach stron internetowych nie zidentyfikowano wtyczki do żadnego innego serwisu społecznościowego czy też bloga.

Przeprowadzona wstępna analiza wykazała, że najaktywniej wykorzystującym media społecznościowe przedsiębiorstwem jest MPK Kraków (posiada profile w 4 serwisach). Po 3 profile w różnych serwisach społecznościowych posiadają MPK Wrocław, MPK Poznań oraz MZA Warszawa. W 12 przypadkach na stronach firmowych nie ma żadnego odnośnika do profilu w social mediach.

Zidentyfikowane w badaniu pilotażowym profile w serwisach społecznościowych są na bieżąco aktualizowane. Prezentują głównie treści mające na celu przybliżyć przedsiębiorstwa pasażerom (prezentacja taboru, funkcjonowanie zajezdni, itp.) oraz promocję zbiorowego transportu publicznego (nowe inwestycje infrastrukturalne, nowy tabor, itp.). W zasadzie poprzez profile w social mediach nie informuje się pasażerów o chwilowych utrudnieniach w ruchu. Jeśli już takie informacje się znajdują, to głównie są one związane z utrudnieniami w ruchu związanymi z dłuższymi pracami remontowymi.

Przeprowadzone badanie pilotażowe pokazuje, że przedsiębiorstwa komunalne świadczące usługi z zakresu publicznego transportu zbiorowego nie wykorzystują potencjału mediów społecznościowych do komunikacji z poszczególnymi grupami interesariuszy, w tym głównie z pasażerami.

**Tabela 1. Komunikowanie o posiadanych profilach w mediach społecznościowych na stronach internetowych przez przedsiębiorstwa komunalne z miast wojewódzkich świadczące usługi z zakresu publicznego transportu zbiorowego**

| Lp.   | Miasto       | Adres strony www  | Wtyczki do serwisów społecznościowych na własnych stronach www |           |         |         |      |
|-------|--------------|-------------------|----------------------------------------------------------------|-----------|---------|---------|------|
|       |              |                   | Facebook                                                       | Instagram | Twitter | YouTube | Inne |
| 1     | Wrocław      | mpk.wroc.pl       | 1                                                              | 1         | 1       | 0       | 0    |
| 2     | Bydgoszcz    | mzk.bydgoszcz.pl  | 0                                                              | 0         | 0       | 0       | 0    |
| 3     | Toruń        | mzk-torun.pl      | 1                                                              | 0         | 0       | 0       | 0    |
| 4     | Lublin       | mpk.lublin.pl     | 0                                                              | 0         | 0       | 0       | 0    |
| 5     | Gorzów Wlkp. | mzk-gorzow.com.pl | 1                                                              | 0         | 1       | 0       | 0    |
| 6     | Zielona Góra | mzk.zgora.pl      | 1                                                              | 0         | 0       | 0       | 0    |
| 7     | Łódź         | mpk.lodz.pl       | 1                                                              | 0         | 0       | 1       | 0    |
| 8     | Kraków       | mpk.krakow.pl     | 1                                                              | 1         | 1       | 1       | 0    |
| 9     | Warszawa     | metro.waw.pl      | 1                                                              | 0         | 0       | 0       | 0    |
|       |              | mza.waw.pl        | 1                                                              | 0         | 1       | 1       | 0    |
|       |              | tw.waw.pl         | 1                                                              | 0         | 0       | 1       | 0    |
| 10    | Opole        | mzkopole.pl       | 0                                                              | 0         | 0       | 0       | 0    |
| 11    | Rzeszów      | mpk.rzeszow.pl    | 0                                                              | 0         | 0       | 0       | 0    |
| 12    | Białystok    | kpk.m.pl          | 0                                                              | 0         | 0       | 0       | 0    |
|       |              | kpk.bialystok.pl  | 0                                                              | 0         | 0       | 0       | 0    |
| 13    | Gdańsk       | ztm.gda.pl        | 1                                                              | 0         | 0       | 0       | 0    |
| 14    | Katowice     | pkm.katowice.pl   | 0                                                              | 0         | 0       | 0       | 0    |
|       |              | tram-silesia.pl   | 0                                                              | 0         | 0       | 0       | 0    |
| 15    | Kielce       | mpk.kielce.pl     | 0                                                              | 0         | 0       | 0       | 0    |
| 16    | Olsztyn      | mpkolsztyn.pl     | 1                                                              | 0         | 0       | 0       | 0    |
| 17    | Poznań       | mpk.poznan.pl     | 1                                                              | 0         | 1       | 1       | 0    |
| 18    | Szczecin     | ts.szczecin.pl    | 0                                                              | 0         | 0       | 0       | 0    |
|       |              | spak.pl           | 0                                                              | 0         | 0       | 0       | 0    |
|       |              | spad.szczecin.pl  | 0                                                              | 0         | 0       | 0       | 0    |
| Razem |              | 24                | 12                                                             | 2         | 5       | 5       | 0    |

Legenda: 1 – istnieje wtyczka społecznościowa na stronie www; 0 – brak odnośnika do profilu społecznościowego.

Źródło: Opracowanie własne.

**Tabela 2. Możliwości wykorzystania mediów społecznościowych w różnych obszarach funkcjonowania przedsiębiorstwa komunalnego świadczącego usługi z zakresu publicznego transportu zbiorowego**

|                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Marketing                                | <p>Wzrost lojalności pasażerów za sprawą zaangażowania w ciągły dialog</p> <p>Stworzenie wewnętrznej społeczności w celu określenia celów marketingowych i zapewnienia ciągłości działań</p> <p>Realizacja kampanii z zakresu komunikacji marketingowej (uzupełnienie marketingu tradycyjnego)</p> <p>Ochrona reputacji marki poprzez aktywny monitoring w SM oraz wpływanie na nie</p>                                                                                    |
| Sprzedaż                                 | <p>Stworzenie potencjału i pozyskanie nowych klientów</p> <p>Zwiększenie sprzedaży dzięki łatwiejszemu dostępowi do recenzji produktów wystawionych aktualnych klientów (np. promocja biletów okresowych, itp.)</p>                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Obsługa klienta                          | <p>Ograniczenie kosztów pozyskania i poprawa lojalności pasażerów poprzez szybką odpowiedź na najczęściej zadawane pytania na komunikatorach społecznościowych</p> <p>Zamieszczanie instrukcji i filmów dających możliwość samodzielnego rozwiązania konkretnych problemów (np. jak odczytać nowe rozkłady jazdy na przystankach)</p>                                                                                                                                      |
| Zarządzanie zasobami ludzkimi            | <p>Rekrutacja – identyfikacja kandydatów zewnętrznych (np. kierowców, mechaników autobusów, itp.)</p> <p>Szkolenie i coaching pracowników przy pomocy wideo i podcastów (np. jak zachować się w przypadku zaczepki ze strony wulgarного pasażera, itp.)</p> <p>Rozwój społeczności byłych pracowników (alumnów)</p> <p>Badanie satysfakcji pracowników</p>                                                                                                                 |
| Innowacyjność oraz badania i rozwój      | <p>Zachęcanie pasażerów do dzielenia się sugestiami i pomysłami odnośnie rozwoju siatki połączeń</p> <p>Zaangażowanie pracowników w proces tworzenia innowacji poprzez zastosowanie narzędzi do współpracy wewnętrznej</p>                                                                                                                                                                                                                                                 |
| CSR – społeczna odpowiedzialność biznesu | <p>Informowanie o obowiązujących wartościach, prowadzonych programach czy projektach z zakresu csr</p> <p>Zachęcanie interesariuszy do dzielenia się opiniami w celu uzyskania natychmiastowego odzewu na wysyłane treści</p> <p>Wzmocnienie wizerunku marki poprzez stale utrzymywany kanał csr w SM i złagodzenie długotrwałego wpływu wszelkich sytuacji kryzysowych (np. Informacja prasowa o zatrzymaniu nietrzeźwego kierowcy autobusu danego przewoźnika, itp.)</p> |

Źródło: opracowanie własne na podst. (Martyniuk, Jar, Suszek, 2016, s. 24-25).

Z punktu widzenia komunikacji marketingowej o posiadanych profilach w mediach społecznościowych można informować za pośrednictwem własnej strony internetowej, poprzez dedykowane im wtyczki. Korzystanie przez firmy z social mediów jest korzystne z uwagi na następujące aspekty (Podlaski, 2011, s. 24-31; Woźniakowski, 2016, s. 22-23):

- Promowana jest własna strona internetowa oraz wzrasta efektywność pozycjonowania.
- Użytkownicy portali społecznościowych akceptują obecność w nich poszczególnych firm czy marek. Internauci interesujący się konkretną marką liczą m.in. na dedykowane konkursy, promocje, oferty, itp., a także poszukują, podobnie jak w innych zakamarkach sieci, ciekawostek, rozmaitych informacji dotyczących lubianych marek.
- Prezentowane treści mają stosunkowo mało inwazyjny charakter. Po stworzeniu przez firmę profilu, użytkownicy sami decydują czy chcą dołączyć do grona fanów i tym samym śledzić publikowane treści.
- Obecność w social mediach w dłuższej perspektywie wzmacnia wizerunek oraz wiarygodność i zaufanie, pod warunkiem ciągłego kontaktu z użytkownikami.
- Firma otrzymuje natychmiastową informację zwrotną od użytkowników, odnoszącą się prowadzonych aktywności na poszczególnych profilach.
- Aktywne korzystanie z mediów społecznościowych daje szeroki dostęp do publiczności, a dzięki zróżnicowanym działaniom można realizować różnorodne cele komunikacji marketingowej, adresowane do zdefiniowanych wcześniej grup odbiorców.

Subskrybentów na wszystkich profilach w serwisach społecznościowych z pewnością zainteresują informacje o promocjach, ofertach limitowanych (np. bilety dla kolekcjonerów, itp.). Należy jednak pamiętać o zachowaniu odpowiednich proporcji. Jeśli będą publikowane same informacje o produktach, to profil stanie się swoistym słupem ogłoszeniowym, który większość osób będzie ignorować. Można się tutaj wspomóc regułą 70-20-10, wedle której 70% treści powinny stanowić informacje cenne dla fanów, 20% odnośniki do treści stworzonych przez innych użytkowników, a jedynie 10% to informacje o promocjach (Adamiec, 2016).

Można pokusić się o wysnucie tezy, że brak umiejętnie realizowanych działań komunikacyjnych poprzez media społecznościowe (z uwagi na popularność serwisów społecznościowych we współczesnym społeczeństwie) przez podmioty świadczące usługi zbiorowego transportu w dużych miastach przyczyniają się do mniejszego zainteresowania

potencjalnych pasażerów tymi usługami na rzecz alternatywnych środków komunikacji po mieście (głównie własny samochód).

Przedstawione rozważania prezentują stopień wykorzystania mediów społecznościowych przez przedsiębiorstwa komunalne z miast wojewódzkich świadczących usługi z zakresu publicznego transportu zbiorowego. Na tej podstawie powstał swoisty ranking „uspołecznienia” ww. podmiotów, dotychczas w podobnej formie nierealizowany. Wartością dodatkową opracowania są pewne wytyczne, co do sposobów prowadzenia komunikacji za pośrednictwem serwisów społecznościowych przez analizowane podmioty.

## Literatura

- Adamiec, T. (2016). *15 sposobów na wykorzystanie mediów społecznościowych w biznesie*. Pobrane z: <http://czaplicka.eu/15-sposobow-na-wykorzystanie-mediow-spoecznosciowych-w-biznesie/> (17.08.2016).
- Czech, M. (2017). *Media społecznościowe w biznesie*. Pobrane z: <http://marketingibiznes.pl/social-media/media-spoecznosciowe-w-biznesie> (12.01.2017).
- Grębosz, M., Siuda, D., Szymański, G. (2016). *Social media marketing*. Łódź: Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej.
- Jędrych, E. (2015). Wykorzystanie mediów społecznościowych w zarządzaniu pracownikami w organizacjach gospodarczych. *Zeszyty Naukowe Uczelni Vistula*, 6(44).
- Kaplan, M., Haenlein, M. (2010). Users of the World, Unite! The Challenges and Opportunities of Social Media. *Business Horizons*, 1 (53), s. 59-68.
- Kaznowski, D. (2016). Social media – społeczny wymiar internetu. W: J. Krolewski, P. Sala (red.), *E-marketing. Współczesne trendy. Pakiet startowy*. Warszawa: PWN.
- Kotler, Ph., Kartajaga, H., Setiawan, I. (2010), *Marketing 3.0*. Warszawa: MT Biznes.
- Kotler, Ph., Kartajaya, H., Setiawan, I. (2017), *Marketing 4.0. Moving from Traditional to Digital*, Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Martyniuk, D., Jar, K., Suszek E. (2016). *Biznes społecznościowy – nowa era w komunikacji biznesowej*. Warszawa: Deloitte.
- Piotrowska, M. (2015). Marketing w erze 3.0. *Marketer+*, 5-8, s. 6-8.
- Podlaski, A. (2011). *Marketing społecznościowy. Tajniki skutecznej promocji w social media*. Gliwice: Helion.
- Rheingold, H. (1993). *The virtual community. Homesteading on the electronic frontier*. Addison-Wesley, Reading MA.
- Social media w biznesie*. Pobrane z: <http://www.forbes.pl/jak-wykorzystywac-social-media-w-biznesie,artykuly,178472,1,1.html> (15.09.2015).



- Woźniakowski, M. (2015). Internetowe narzędzia public relations w komunikacji marketingowej największych polskich przedsiębiorstw. *Przegląd Organizacji*, 6, s. 19.
- Woźniakowski, M. (2016). *Marketing społecznościowy w polskich przedsiębiorstwach*. Łódź: Wydawnictwo Biblioteka.
- Woźniakowski, M. (2017). Media społecznościowe w komunikacji sieci komórkowych. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 1 (126/2), s. 315-320.

# METODY ZARZĄDZANIA RYZYKIEM W KOMUNALNYM PRZEDSIĘBIORSTWIE WYKONAWSTWA BUDOWLANEGO

**Piotr Tworek**

Wydział Ekonomii

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

e-mail: piotr.tworek@ue.katowice.pl

**Słowa kluczowe:** *zarządzanie ryzykiem, przedsiębiorstwo komunalne, zarządzanie przedsiębiorstwem budowlanym, usługi publiczne, budownictwo infrastrukturalne*

Zasadniczym celem artykułu jest przedstawienie problematyki zarządzania ryzykiem w działalności komunalnych przedsiębiorstw wykonawstwa budowlanego. W szczególności rozważania zawarte w artykule dotyczą problemów metodycznych związanych z przebiegiem procesu zarządzania ryzykiem jako podprocesu wspomagającego zarządzanie przedsiębiorstwem komunalnym świadczącym usługi w zakresie utrzymania dotychczasowej infrastruktury oraz realizacji nowych przedsięwzięć publicznych. Należy przy tym podkreślić, że zagadnienie ryzyka w budownictwie infrastrukturalnym jest kategorią szczególnie trudną i skomplikowaną. Wynika to przede wszystkim z natury samego ryzyka w budownictwie w ogóle, traktowanego jako kategoria interdyscyplinarna. Ryzyko należy bowiem rozważać jako kategorię prawną, ekonomiczną i techniczną, a w związku z tym rzeczą niezwykle trudną jest jednoznaczne zdefiniowanie ryzyka oraz zarządzanie nim w działalności tego typu spółek komunalnych. Ze względu na fakt, że jest ono w budownictwie kategorią wielowymiarową, złożoną i wieloaspektową, w praktyce organizacyjnej należy je identyfikować, kwantyfikować oraz w sposób właściwy na nie reagować we wszystkich płaszczyznach funkcjonowania tego rodzaju przedsiębiorstw komunalnych, tj. zarówno w obrębie działalności operacyjnej, inwestycyjnej, jak i finansowej. Ryzyko należy więc oceniać w sposób kompleksowy, stosując przy tym właściwy warsztat metodyczny. Rodzi się więc potrzeba stworzenia zintegrowanej formuły zarządzania ryzykiem w komunalnym przedsiębiorstwie wykonawstwa budowlanego, opartej na najnowszych rozwiązaniach metodycznych stosowanych w tym zakresie na świecie. W literaturze przedmiotu brak jest tego typu propozycji rozwiązań, a problem ten jest opisany jedynie w sposób ogólny i zazwyczaj dotyczy przedsięwzięć infrastrukturalnych realizowanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), gdzie w sposób szczególny uwzględnia się wątek dystrybucji

ryzyka (Adamek-Hyska, Tworek, 2011, s. 7–11). Problematyka zarządzania ryzykiem w budownictwie infrastrukturalnym jest więc wysokospecjalistyczną dziedziną wiedzy, ciągle jeszcze wymagającą zbadania na polu naukowym. W związku z tym, za każdym razem, kiedy istnieje potrzeba zbadania ryzyka w praktyce organizacji realizujących projekty publiczne, tworzy się interdyscyplinarny zespół składający się z przedstawicieli oraz ekspertów z różnych dziedzin i profesji. Z reguły w skład takich zespołów wchodzi inżynierowie (budowlani), ekonomiści oraz prawnicy. Do tej grupy należy również obecnie włączyć menedżerów publicznych, ponieważ poruszona w artykule problematyka stanowić może integralny element zarządzania publicznego jako szczegółowej dyscypliny wiedzy naukowej (por. Kozuch, 2004, ss. 49–59; Hausner, 2008, s. 13 i n.; Frączkiewicz-Wronka, 2009, s. 11 i n.; Ćwiklicki, Jabłoński, Mazur, 2016, s. 13 i n.). W szczególności proces zarządzania ryzykiem dotyczy może kategorii ryzyka jakości związanego z procesem świadczenia usług komunalnych w zakresie utrzymania dotychczasowej infrastruktury technicznej oraz realizacji nowych inwestycji publicznych na terenie gminy (por. Kachniarz, 2012, s. 29; Brown, Osborne, 2013, s. 186–208). Dodatkowo należy przy tym podkreślić, że na całym świecie, a zwłaszcza w krajach anglosaskich z dziedziną *Risk Management* (zarządzanie ryzykiem) związane jest wykonywanie wysokospecjalistycznego zawodu – menedżera ryzyka (ang. *Risk Manager*). Jest to powiązane z działalnością licznych instytutów oraz placówek badawczych zlokalizowanych głównie w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych – chodzi tutaj zwłaszcza o Instytut Zarządzania Ryzykiem (The Institute of Risk Management – IRM) w Londynie oraz Międzynarodowy Instytut Zarządzania Ryzykiem (International Risk Management Institute – IRMI) w Dallas. Równocześnie wielu zagranicznych autorów publikacji naukowych wykonuje ten zawód w praktyce i posiada specjalne certyfikaty wydawane przez wyżej wymienione instytucje w celu potwierdzenia odpowiednich umiejętności i kompetencji w zakresie zarządzania ryzykiem w danej dziedzinie. Zwłaszcza istotna jest tutaj kwestia wdrożenia międzynarodowych standardów zarządzania ryzykiem do praktyki organizacyjnej zgodnie ze standardami opracowanymi przez takie organizacje na świecie, jak amerykański Enterprise Risk Management (ERM) w opracowaniu Committee of Sponsoring Organizations (COSO), brytyjski standard zarządzania ryzykiem IRM/AIRMIC/ALARM, a przede wszystkim International Organization for Standardization – ISO/IEC Guide oraz australijsko-nowozelandzki Australian/New Zeland Standard 4360: Risk Management (AS/NZS). Najważniejszy jest ostatni z wymienionych standardów, a ściślej – jego najnowsza wersja opublikowana w 2009 r., tj. International Organization for Standardization ISO 31000:2009, na podstawie standardu ISO/IEC Guide 73:2002 – RM

Terminology. Niektóre z tych standardów zostały też stworzone z myślą o funkcjonowaniu organizacji sektora publicznego, co zwłaszcza należy odnieść do propozycji zawartych w standardzie w opracowaniu IRM/AIRMIC/ALARM – standard FERMA (Federation of European Risk Management Associations). W literaturze zagranicznej problem ten sygnalizują m.in. Young i Fone (Young, Fone, 2001, s. 9 i n.), których koncepcja zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym (ang. *Public Sector Risk Management*) nie uwzględnia jednak pełnych rozwiązań metodycznych, jakie potencjalnie mogą wykorzystać w swej profesji menedżerowie ryzyka publicznego (ang. *Public Risk Managers*). Natomiast na świecie zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym jako praktyczną dyscyplinę wiedzy, którą propagują w Stanach Zjednoczonych PRAM (Public Risk Management Association) oraz PURMA (Public Utilities Risk Management Association), w Europie PRIMO (Public Risk Management Organization). Należy też dodać, że na świecie istnieje wiele tego typu opracowań (standardów), ale te wyżej wymienione są uważane za najważniejsze.

Zaproponowana w artykule autorska koncepcja zintegrowanego zarządzania ryzykiem w nowocześnie zarządzanym komunalnym przedsiębiorstwie wykonawstwa budowlanego powinna oznaczać, po pierwsze, że w przedsiębiorstwie określone jest kto dokładnie zarządza ryzykiem i jest za ryzyko odpowiedzialny, po drugie, zarządzanie ryzykiem we wszystkich płaszczyznach funkcjonowania przedsiębiorstwa, po trzecie, stosuje się w sposób komplementarny cały warsztat metodyczny z zakresu zarządzania ryzykiem, po czwarte, zarządzanie ryzykiem wspomaga całościowe zarządzanie przedsiębiorstwem, po piąte, zarządzanie ryzykiem przez menedżerów ryzyka odnosi się również do pozostałych uczestników inwestycji infrastrukturalnej oraz w ogóle interesariuszy, po szóste, zarządzanie ryzykiem odbywa się w sposób niezawodny i ciągły, jak również rozpatrywane jest w wymiarze procesualnym, po siódme, skuteczne zarządzanie ryzykiem zmniejsza ogólne ryzyko komunalnego przedsiębiorstwa wykonawstwa budowlanego (Tworek, 2013b, s. 205–214). W literaturze naukowej na potrzebę zarządzania ryzykiem w budownictwie zwraca uwagę liczna grupa czołowych autorów na świecie (Saporita, 2006, s. 13 i n.; Revere, 2003, s. 13 i n.; Flanagan, Norman, 1993, s. 51 i n.; Edwards, 1995, s. 4 i n.; Bunni, 2003, s. 44 i n.; Burtonshaw-Gunn, 2009, s. 48 i n.; Godfrey, Halcrow, 1996, s. 13 i n.; Smith, Merna, Jobling, 2007, s. 26 i n.; Hatem, 1998, s. 432 i n.). Jednak proponowane w tym zakresie w literaturze podejścia metodyczne są związane przede wszystkim z osiągnięciem celu podstawowego dla funkcjonowania komercyjnych przedsiębiorstw budowlanych, jakim jest maksymalizacja wartości (Walker, Greenwood, 2002, s. 11 i n.; Dallas, 2006, s. 14 i n.). W przypadku natomiast komunalnych przedsiębiorstw wykonawstwa budowlanego – ze względu na inną

formę własności (własność samorządowa) – proces zarządzania ryzykiem przebiegać może w nieco innych sposób, tzn. ze względu choćby na istotne znaczenie i wpływ ryzyka politycznego, które w przypadku wykonawców budowlanych działających w sektorze komercyjnym z reguły jest mało istotne. Czyli obok identyfikacji typowego ryzyka budowlanego związanego, po pierwsze z jakością zrealizowanych prac budowlano-montażowych, po drugie, z czasem realizacji budowlanych przedsięwzięć infrastrukturalnych, po trzecie, z ceną zawartą w kontrakcie zawartym między uczestnikami procesu inwestycyjno-budowlanego, po czwarte, z bezpieczeństwem związanym z przebiegiem procesu realizacji inwestycji publicznych, należy w sposób szczególny za każdym razem także uwzględnić kategorię ryzyka politycznego. Identyfikacja ryzyka w całym procesie zarządzania ryzykiem stanowi bowiem kluczowe znaczenie, ponieważ jakiegokolwiek błędy popełnione na tym etapie, powodować będą dalszą błędną ocenę ryzyka (oszacowanie ryzyka), a także powodować będą niewłaściwą reakcję na ryzyko, a w szczególności niewłaściwy dobór samej metody reakcji na ryzyko. W konsekwencji powodować to będzie osiągnięcie przez komunalne przedsiębiorstwo wykonawstwa budowlanego na przykład straty, co jest zgodne z samą jego definicją rozważaną z perspektywy teorii ryzyka (Knight 1921, s. 6 i n.), tj. zgodnie z negatywnym nurtem definiowania ryzyka w nauce.

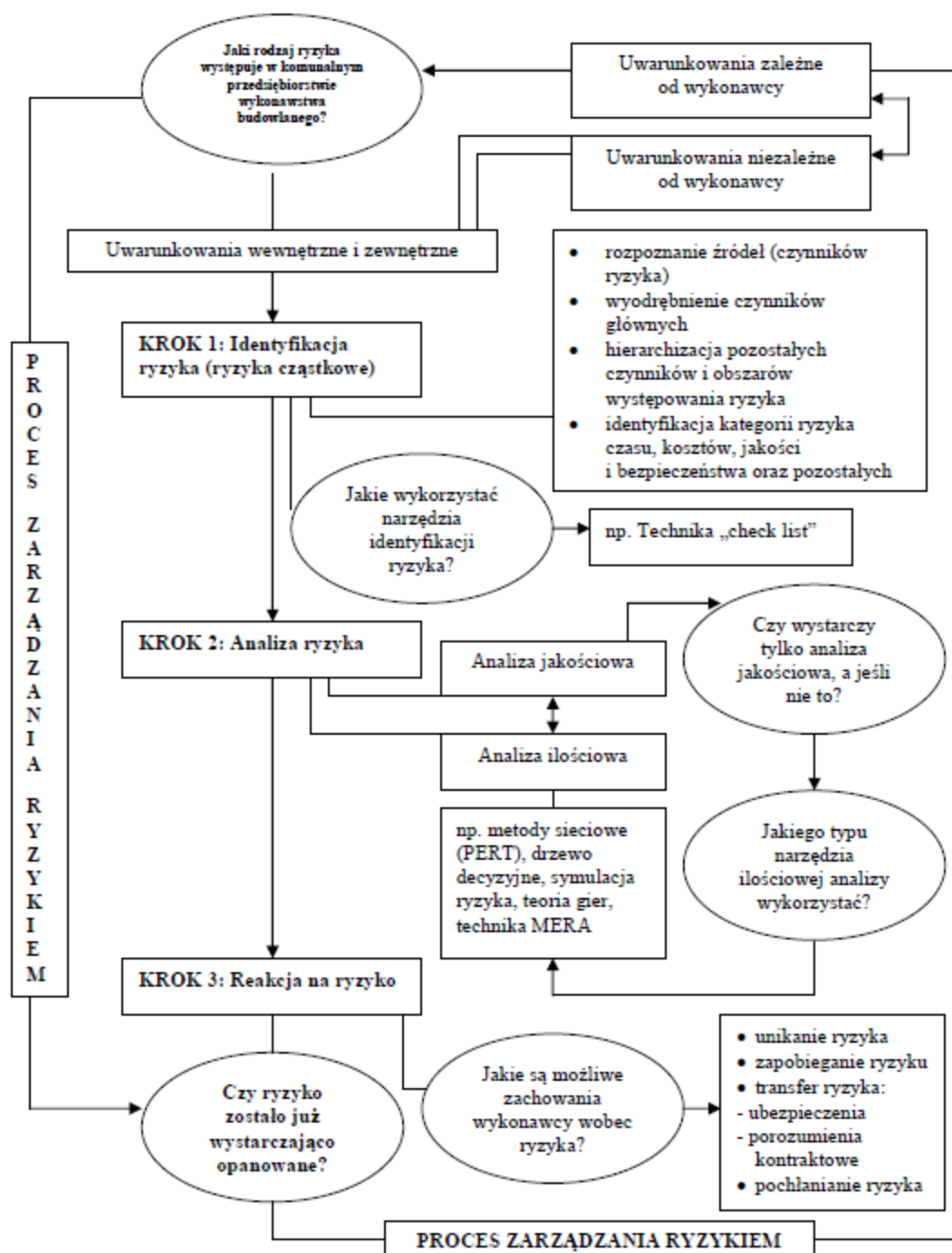
Według Druckera (1964, s. 17) „w niemal każdej gałęzi przemysłu istnieje jej tylko właściwe ryzyko, które trzeba podjąć, aby móc kontynuować działalność”, co dotyczy również przemysłu budowlanego, a rozważane spółki komunalne działające w Polsce obok typowej działalności budowlanej świadczą szereg usług na rzecz na przykład podmiotów budownictwa komercyjnego (wynajem sprzętu budowlanego, produkcja i sprzedaż betonu, produkcja kruszyw stosowanych w budownictwie itp.). Z tego rodzaju aktywnością również wiąże się kalkulacja ryzyka w działalności komunalnego przedsiębiorstwa budownictwa infrastrukturalnego. Z jednej strony artykuł posiada więc charakter rozważań teoretyczno-koncepcyjnych (teoriopoznawczy wymiar wiedzy), z drugiej zaś ma charakter metodyczny. Wiedza prezentowana w jego treści posiada również charakter aplikacyjny, ponieważ obecnie zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym nie tylko w Polsce, ale i świecie jest powszechnie obowiązującą normą. Dotyczyć to może nie tylko jednostek sektora finansów publicznych zgodnie z przepisami znowelizowanej w 2009 roku Ustawy o finansach publicznych, ale również komunalnych przedsiębiorstw wykonawstwa budowlanego utworzonych przez samorządy w celu realizacji zadań związanych najogólniej z utrzymaniem i realizacją budowlanych przedsięwzięć infrastrukturalnych. Specyfika ryzyka w tego typu spółkach komunalnych zarówno w teorii, jak i praktyce wymaga dogłębnego zbadania, gdyż

w podobnych przedsiębiorstwach komercyjnych, a zwłaszcza w budowlanych spółkach giełdowych zarządzanie ryzykiem stanowi obecnie integralny element zarządzania strategicznego przedsiębiorstwem. Jakże zatem należy stosować podejście w tym zakresie w komunalnych przedsiębiorstwach wykonawstwa budowlanego – stosując w tym względzie podobne wzorce zarządzania – na tak sformułowane pytanie próbę odpowiedzi stanowi niniejszy artykuł, co zwłaszcza odnosi się do możliwości zastosowania metod identyfikacji ryzyka, jego kwantyfikacji oraz reakcji na ryzyko w działalności tego rodzaju organizacji. W swej istocie artykuł stanowi zatem próbę transferu rozwiązań stosowanych w tym zakresie w sektorze komercyjnym do organizacji budowlanych, których głównym przedmiotem działalności jest wykonawstwo przedsięwzięć infrastruktury drogowej i budownictwa inżynierskiego (sektor publiczny).

W związku z powyższym celem szczegółowym artykułu jest omówienie problematyki metod, jakie potencjalnie można zastosować w procesie zarządzania ryzykiem w działalności komunalnych przedsiębiorstw wykonawstwa budowlanego, a następnie ich umiejscowienie w sformułowanej ogólnej koncepcji zarządzania ryzykiem rozważanym zarówno w ujęciu procesualnym, jak i zintegrowanym, z jednoczesną propozycją implementacji tej formuły na potrzeby praktycznej działalności tego typu przedsiębiorstw komunalnych (warstwa postulatywna artykułu). Zwrócono przy tym również uwagę na zalety i wady poszczególnych metod. Z przeprowadzonych badań wstępnych w tym zakresie wynika, że tego typu przedsiębiorstwach ryzykiem nie zarządza się w sposób sformalizowany, zaś metody identyfikacji oraz kwantyfikacji ryzyka – w przeciwieństwie do podobnych przedsiębiorstw budowlanych działających w sektorze komercyjnym – stosuje się w sposób ograniczony. Świadczą o tym m.in. wyniki badań autora przeprowadzone wśród małych, średnich i dużych przedsiębiorstw budowlanych działających na rynku polskim (Tworek, 2012a, 2012b, 2013a, 2013b). Ryzykiem w komunalnych przedsiębiorstwach wykonawstwa budowlanego zarządza się jedynie w sposób pośredni i niesformalizowany, a więc w praktyce nie zarządza się ryzykiem w sposób ciągły, kompleksowo, komplementarnie i systemowo, z zastosowaniem pełnego warsztatu metodycznego w tym względzie, w odniesieniu do wszystkich obszarów funkcjonowania przedsiębiorstwa, ze szczególnym uwzględnieniem działalności inwestycyjnej, operacyjnej i finansowej. W tych przedsiębiorstwach nie funkcjonuje też zintegrowany system zarządzania ryzykiem, a zarządzanie ryzykiem ogranicza się jedynie do identyfikacji ryzyka związanego z jakością zrealizowanych prac budowlanych, czy remontowych (ryzyko jakości świadczonych usług). W szczególności brak zarządzania ryzykiem w zintegrowanej postaci wynika z kilku przyczyn, tj. po pierwsze, brak jest przede

wszystkim wystarczającej chęci i motywacji aby formułę taką w przedsiębiorstwach wprowadzić; po drugie, koszt wdrożenia takiego rozwiązania (systemu) jest drogi, tzn. związane są z tym wysokie koszty funkcjonowania takiego systemu; po trzecie, w Polsce nie wykształciła się jeszcze w budownictwie samodzielna funkcja kierownicza – menedżer ds. zarządzania ryzyka; po czwarte, wśród wykonawców budowlanych ciągle przeważa pogląd, że zwykłe metody optymalizacyjne w zupełności wystarczają, a ryzyka i tak na budowie nie można całkowicie uniknąć, a w związku z tym jedynym skutecznym instrumentem przeciwdziałania ryzyku są ubezpieczenia. Wszystko to stanowi asumpt do podjęcia rozważań zawartych w treści niniejszego artykułu, w którym zaproponowano ideowy schemat przebiegu procesu zarządzania ryzykiem w komunalnych przedsiębiorstwach wykonawstwa budowlanego (rys. 1).

Zasadnicza konkluzja zawarta w artykule jest następująca, a mianowicie, z jednej strony zintegrowane zarządzanie ryzykiem w sposób skuteczny może wspomagać całościowe zarządzanie komunalnym przedsiębiorstwem wykonawstwa budowlanego, z drugiej zaś, jest ono wyrazem współczesnej nowoczesnej koncepcji zarządzania strategicznego organizacjami, doskonale wpisującej się w ogóle w koncepcję nowego zarządzania publicznego NPM (New Public Management), która w praktyce powinna być wykonywana przez menedżerów ds. ryzyka publicznego, czyli uogólniając praktyczne zarządzanie ryzykiem w organizacjach sektora publicznego (por. Drennan, McConnell, 2007, s. 13–25; Hunt, 2010, s. 377–402; Asenova, Stephen, Bailey, McCann, 2015, s. 552–465; Flemig, Osborne, Kinder, 2016, s. 426–430) należy współcześnie rozważać w ujęciu zarówno funkcjonalnym, jak i funkcyjnym (Tworek, 2016, s. 11–24). Artykuł stanowi asumpt dla przeprowadzenia dalszych pogłębionych badań w tym zakresie. W artykule wykorzystano studium przypadków, w tym obserwację uczestniczącą zgodnie z wcześniej zaprojektowanym scenariuszem badań w oparciu o analizę literatury przedmiotu. W badaniach wykorzystano też doświadczenie własne autora nabyte w trakcie wieloletnich badań nad ryzykiem w budownictwie, prowadzonych w ramach indywidualnych i zespołowych projektów badań naukowych. W artykule wykorzystano też indukcję oraz dedukcję. Wykorzystano w nim metodę syntezy.



Rys. 1. Ideowy schemat postępowania w sytuacjach ryzykownych (kryzysowych) w komunalnych przedsiębiorstwach wykonawstwa budowlanego – propozycja metodyczna  
Źródło: Opracowanie własne.



## Literatura

Adamek-Hyska, D., Tworek, P. (2010). *Public-Private Partnership (PPP) as a way of risk distribution in public projects*. In: European Financial Systems 2010. Brno: Masaryk University.

Asenova, D., Stephen, J., Bailey, J.S., McCann, C. (2015). Public Sector Risk Managers and Spending Cuts: Mitigating Risks. *Journal of Risk Research*, 18(5), 552 – 465.

Brown, L., Osborne, P.S. (2013). Risk and Innovation: Towards a Framework for Risk Governance in Public Services. *Public Management Review*, 15(2), 186–208.

Bunni, N.G. (2003). *Risk and Insurance in Construction*. London–New York: Taylor & Francis Group.

Burtonshaw-Gunn, A.S. (2009). *Risk and Financial Management in Construction*. Farnham: Gower Publishing.

Ćwiklicki, M., Jabłoński, M., Mazur, S. (2016). *Współczesne koncepcje zarządzania publicznego: Wyzwania modernizacyjne sektora publicznego*. Kraków: Fundacja GAP.

Dallas, F.M. (2006). *Value & Risk Management*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd.

Drennan, L., McConnell, A. (2007). *Risk and Crisis Management in the Public Sector*. London: Routledge.

Drucker, P. (1964). *Managing for Results: Economic Tasks and Risk-taking Decisions*. London: Heinemann.

Edwards, L. (1995). *Practical Risk Management in the Construction Industry*. London: Thomas Telford.

Flanagan, R., Norman, G. (1993). *Risk Management in Construction*. Oxford: Blackwell Publishing.

Flemig, S., Osborne, S., Kinder, T. (2016). Risky Business – Reconceptualizing Risk and Innovation in Public Services. *Public Money & Management*, 36(6), 426–430.

Frączkiewicz-Wronka, A. (2009). *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*. Katowice: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. K. Adamieckiego.

Godfrey, S.P., Halcrow, W. (1996). *Control of Risk. A Guide to the Systematic Management of Risk from Construction*. London: CIRIA.

Hausner, J. (2008). *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Scholar.

Hunt, B. (2010). Risk and Crisis Management in the Public Sector. *Public Management Review*, 12(5), 377–402.

Kachniarz, W. (2012). *Efektywność usług publicznych – teoria i praktyka*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

- Knight, H.F. (1921). *Risk, Uncertainty, and Profit*. Boston: Hart, Schaffner & Marx.
- Kożuch, B. (2004). *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. Warszawa: PLACET.
- Revere, J. (2003). *Construction Risk. A Guide to the Identification and Mitigation of Construction Risks*. Bloomington: AuthorHouse.
- Saporita, R. (2006). *Managing Risks in Design and Construction Project*. New York: ASME PRESS.
- Smith, J.N., Merna, T., Jobling, P. (2007). *Managing risk in construction project*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd.
- Hatem, J.D. (1998). *Subsurface Conditions. Risk Management for Design and Construction Professionals*. New York–Chichester–Wenheim–Brisbane–Singapore–Toronto: John Wiley & Sons.
- Tworek, P. (2012a). *Plan risk response as a stage of risk management in investment projects in Polish and U.S. construction – methods, research*. W: Scientific Annals of the ‘Alexandru Ioan Cuza’ University of Iași, Economic Science, 59(1).
- Tworek, P. (2012b). *Risk managers in the largest construction and assembly companies in Poland – survey research*. In: M. Čulík (ed.). *Managing and Modeling of Financial Risks (PART II)*. Ostrava: VŠB – Technická Univerzita Ostrava.
- Tworek, P. (2013a). *Methodical aspects of risk assessment in investment projects in construction (survey research)*. W: A.S. Barczak, P. Tworek (red.). *Zastosowanie metod ilościowych w zarządzaniu ryzykiem w działalności inwestycyjnej*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.
- Tworek, P. (2013b). *Reakcja na ryzyko w działalności przedsiębiorstwa budowlano-montażowego*. Warszawa: Difin.
- Tworek, P. (2016). *Understanding public risk*. In: P. Tworek, J. Myrczek (eds.). *Public Risk Management: Tome I. Perspective of Theory and Practice*. Katowice: Publishing House of the University of Economics in Katowice.
- Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r.* (Dz.U. 157/2009, poz. 1240).
- Walker, P., Greenwood, D. (2002). *Construction Companion to Risk and Value Management*. London: RIBA Enterprises.
- Young, C.P., Fone, M. (2001). *Public Sector Risk Management*. Oxford: Butterworth – Heinemann.

**II Ogólnopolska Konferencja Naukowa**  
**WSPÓŁCZESNE KONCEPCJE ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO**  
**Zarządzanie spółkami komunalnymi**  
**[www.koncepcje.uek.krakow.pl](http://www.koncepcje.uek.krakow.pl)**

**Honorowy Przewodniczący**

prof. dr hab. Bogdan Nogalski

**Rada Naukowa**

prof. dr hab. Szymon Cyfert, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu  
prof. dr hab. Wojciech Czakon, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach  
prof. UŁ dr hab. Tomasz Czapla, Uniwersytet Łódzki  
prof. dr hab. Janusz Czekaj, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie /Przewodniczący/  
prof. dr hab. Aldona Frączkiewicz-Wronka, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach  
prof. dr hab. Jerzy Hausner, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie  
prof. dr hab. Barbara Kożuch, Uniwersytet Jagielloński  
prof. dr hab. Tadeusz Markowski, Uniwersytet Łódzki  
prof. UEK dr hab. Stanisław Mazur, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie  
prof. UEK dr hab. Bogusz Mikuła, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie  
prof. dr hab. Jerzy Niemczyk, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
prof. dr hab. Ewa Stańczyk-Hugiet, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
prof. dr hab. Eugeniusz Wojciechowski, Uniwersytet Łódzki  
prof. PW dr hab. inż. Janusz Zawila-Niedźwiecki, Politechnika Warszawska

**Komitet Organizacyjny**

prof. UEK dr hab. Marek Ćwiklicki /Przewodniczący/  
prof. UEK dr hab. Marek Jabłoński  
mgr Agata Machnik-Pado  
mgr Marzena Wójcik

**Kontakt:**

prof. UEK dr hab. Marek Ćwiklicki  
Zakład Zarządzania Organizacjami Publicznymi  
Katedra Administracji Publicznej  
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie  
ul. Rakowicka 16, 31-510 Kraków  
tel. 12 293 59 63  
e-mail: [koncepcje@uek.krakow.pl](mailto:koncepcje@uek.krakow.pl)

Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej  
ul. ks. bp. W. Bandurskiego 58/11, 31-515 Kraków  
tel. 12 423 76 05  
e-mail: [biuro@fundacijagap.pl](mailto:biuro@fundacijagap.pl)  
[www.fundacijagap.pl](http://www.fundacijagap.pl)

**Patronaty Honorowe:**



Jacek Krupa – Marszałek Województwa Małopolskiego

prof. UEK dr hab. Andrzej Chochół  
– Rektor Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

**Patronat:**



Krakowski Holding Komunalny SA



EKOSPALARNIA  
KRAKÓW

**Partnerzy Konferencji:**



Pracodawcy  
Rzeczypospolitej  
Polskiej  
Rok założenia 1989