

Agnieszka Kwarcińska

Determinanty efektywności usług komunalnych

Ekonomiczne Problemy Usług nr 76, 133-142

2011

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

AGNIESZKA KWARCINŚKA

Uniwersytet Szczeciński

DETERMINANTY EFEKTYWNOŚCI USŁUG KOMUNALNYCH¹

Wprowadzenie

Problematyka efektywności usług komunalnych jest bardzo trudna i złożona. Począwszy od sprecyzowania jej definicji, poprzez między innymi określenie sposobów jej ujmowania i pomiaru, a także wskazania czynników ją determinujących, aż do prawidłowego analizowania uzyskanych wyników. Świadczenie usług komunalnych może się odbywać w sposób bardziej bądź mniej efektywny. Wpływ na to ma szereg czynników, które w różnym kierunku - obniżenia bądź wzrostu - oraz z różną siłą mogą ją kształtować. Ich oddziaływanie może warunkować zarówno poziom nakładów jak i uzyskiwanych efektów. Celem artykułu jest próba wskazania oraz uporządkowania głównych czynników wpływających na efektywność usług komunalnych.

1. Otoczenie organizacji a determinanty efektywności usług komunalnych

Determinanty efektywności powiązane są z działalnością konkretnego podmiotu rynkowego, który kreuje usługi komunalne i funkcjonuje w określonym otoczeniu. W teorii zarządzania wyróżnia się otoczenie zewnętrzne oraz wewnętrzne organizacji, a wśród nich określone siły wpływające na przedsiębiorstwo, a tym samym także na efektywność. Otoczenie zewnętrzne, czyli

¹ Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2010/2011 jako projekt badawczy.

wszystko to, co znajduje się poza organizacją, a może na nią oddziaływać, składa się z dwóch warstw²:

- a) otoczenia ogólnego, które ma wymiary:
 - ekonomiczny, rozumiany jako ogólna kondycja systemu gospodarczego, w którym działa organizacja,
 - technologiczny, czyli metody pozwalające przekształcać zasoby w produkty i usługi,
 - prawno-polityczny, jako państwowa [w tym także samorządowa – przyp. autorki] regulacja działalności gospodarczej i ogólne stosunki między gospodarką a państwem,
 - socjokulturowy, tworzony przez zwyczaje i nawyki, wartości i demograficzne cechy społeczeństwa, w którym funkcjonuje organizacja,
 - międzynarodowy, traktowany jako zakres, w jakim organizacja uczestniczy w działalności gospodarczej w innych krajach lub pozostaje pod jej wpływem;
- b) otoczenia celowego, obejmującego:
 - konkurentów, czyli organizacje, które konkurują o zasoby,
 - klientów, płacących za nabycie produktów organizacji,
 - dostawców, czyli tych, którzy dostarczają zasoby organizacji,
 - strategicznych sojuszników, obejmujących organizacje współpracujące w ramach wspólnego przedsięwzięcia,
 - regulatorów, stanowiących zbiór jednostek, które mogą kontrolować, regulować lub w inny sposób wpływać na politykę i praktyki organizacji,
 - związki zawodowe, stanowiące zorganizowane grupy pracowników,
 - właścicieli, czyli tych, którzy uczestniczą we własności organizacji.

Otoczenie wewnętrzne tworzone przez warunki i siły wewnątrz organizacji obejmuje przede wszystkim³:

- zarząd, traktowany jako ogólne określenie osób zarządzających organizacją,
- pracowników, czyli poszczególnych członków organizacji,

² R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 102 i nast.

³ Ibidem.

- kulturę, obejmującą zestaw wartości, które pomagają członkom organizacji zrozumieć, za czym organizacja się opowiada, jak pracuje i co uważa za ważne.

Wszystkie przedstawione elementy otoczenia podmiotów rynkowych mają także określony wpływ na kształtowanie efektywności ich produkcji oraz świadczonych przez nie usług.

Z kolei M.E. Porter wskazał na znaczenie w działalności przedsiębiorstw pięciu sił istniejących w sektorze, które decydują o jego dochodowości i natężeniu konkurencji. Zaliczył do nich: konkurencję wewnątrz sektora, potencjalnych wchodzących na rynek, substytuty, dostawców oraz nabywców⁴. Siły te warunkować mogą także efektywność. Ich analiza w odniesieniu do usług komunalnych ze względu na znaczne, wieloaspektowe zróżnicowanie tych usług wymaga przede wszystkim skupienia na konkretnym rodzaju usługi komunalnej. Dla przykładu, na rynku usług wodociągowo-kanalizacyjnych, które nie posiadają bliskich substytutów, zdominowanym przez monopolistów lokalnych, gdzie brak jest potencjalnych wchodzących i konkurencji w sektorze, nie ma znaczącej siły przetargowej dostawców, bardzo trudno mówić wtedy o sile przetargowej nabywców, niejednokrotnie „skazanych” na określonej jakości produkt. Z kolei w przypadku usług wywozu odpadów komunalnych świadczonych na konkurencyjnym rynku, gdzie funkcjonują dostawcy oraz inni potencjalni wchodzący, poszczególne siły nabierają zróżnicowanego znaczenia, a szczególnie ważna jest wówczas siła przetargowa nabywców. Charakterystyczne jest, że analiza znaczenia sił, czyli inaczej mówiąc czynników wpływających także na efektywność usług komunalnych, powinna rozpoczynać się od precyzyjnego określenia rodzaju usługi komunalnej podlegającej analizie, a następnie określenia dla niej ram prawno-organizacyjnych.

W innym ujęciu B. Ziębicki, odnosząc się do uwarunkowań oceny efektywności usług użyteczności publicznej, do których zaliczyć można także usługi komunalne, dokonał ich podziału na trzy grupy⁵:

- a) ogólne cechy usług: niematerialność, nierozdzielność, nietrwałość, różnorodność, i inne opisane szerzej w rozdziale pierwszym pracy;
- b) specyfika usług użyteczności publicznej – nadrzędny charakter zadań społecznych, ich powszechna dostępność, równoprawne korzystanie

⁴ M.E. Porter, *Strategie konkurencji. Metody analizy sektorów i konkurentów*, PWE, Warszawa 1992, s. 23.

⁵ B. Ziębicki, *Uwarunkowania oceny efektywności świadczenia usług użyteczności publicznej*, Zeszyty Naukowe nr 6 Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni, Bochnia 2007, s. 152–154.

z nich przez wszystkich obywateli, nierywalizacyjność (zbiorowa konsumowalność), ciągłość (nieprzerywalność) ich świadczenia, nieuzależnianie prowadzenia działalności od korzyści o charakterze ekonomicznym, wysoki stopień uzależnienia od finansowania zewnętrznego (możliwość finansowania ze środków prywatnych, społecznych i publicznych), lokalizacja ich świadczenia uzależniona od przestrzennego rozmieszczenia potrzeb klientów, powszechne zaufanie do usługodawcy, instytucjonalna samodzielność przy jednoczesnym uzależnieniu od organu założycielskiego;

- c) specyfika poszczególnych rodzajów usług użyteczności publicznej – specyficzne warunki danego rodzaju usługi czy nawet instytucji je świadczących, np. precyzja, szybkość, profesjonalizm itp.

Warto dodać, że powyższy podział czynników warunkujących ocenę efektywności usług użyteczności publicznej implikuje jednocześnie kryteria oceny efektywności. Istotne jest, że zaproponowany przez B. Ziębeckiego podział uwarunkowań i kryteriów oceny opiera się na trzystopniowym konkretyzowaniu i zbliżaniu się do czynników (uwarunkowań) określających wybrany rodzaj usługi komunalnej. Pozwala to w dalszej kolejności w sposób bardzo precyzyjny dostosować grupy mierników efektywności danej usługi komunalnej.

Wyodrębniając poszczególne podmioty realizujące usługi komunalne, można zauważyć, że one także działają w konkurencyjnym otoczeniu, przy określonych regulacjach prawnych, z zaangażowaniem określonych pracowników, świadcząc usługi dla określonego grona odbiorców. Od tych wszystkich czynników zależy efektywność danej organizacji, a następnie efektywność konkretnych usług podlegająca ocenie przy uwzględnieniu szczegółowych uwarunkowań. Poszczególne elementy otoczenia stanowią zmienne warunkujące z jednej strony osiągnięte efekty, a z drugiej ponoszone nakłady, czyli warunkujące efektywność usług komunalnych. Należy jeszcze pamiętać, że usługi komunalne posiadają cechy wyróżniające je spośród zbioru usług i nadające szczególnego znaczenia określonym determinantom efektywności. Do głównych wyróżników usług komunalnych można zaliczyć fakt, że ich świadczenie związane jest ściśle z koniecznością realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego (JST), głównie gmin, zadań własnych⁶. Poza tym usługi komunalne podlegają szerokim regulacjom prawnym. Z tego punktu widzenia najistotniejsze jest prawne ujęcie gospodarki komunalnej. Obejmuje ona w szczególności zadania

⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95, art. 7.

o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych⁷. Warto także podkreślić, że w powiązaniu z zadaniami gminy usługi komunalne stanowią zbiór usług, do których można zaliczyć głównie: zaopatrywanie w wodę, odprowadzanie ścieków, odbiór odpadów komunalnych, utrzymanie wysypisk oraz unieszkodliwianie odpadów komunalnych, zaopatrzenie w energię i ciepło, zapewnienie lokalnego transportu zbiorowego⁸. Cechą wspólną tych wszystkich usług jest przede wszystkim ich wysoki stopień istotności dla funkcjonowania społeczności lokalnej. Należy jednak podkreślić, że ich szeroki zbiór stwarza niejednokrotnie potrzebę indywidualnego traktowania każdej z osobna. Określając specyfikę usług komunalnych, nie można pominąć także kilku kwestii związanych ze szczególnymi regulacjami dotyczącymi zarówno rynków poszczególnych rodzajów usług komunalnych (np. ceny maksymalne – górne stawki opłat), podmiotów realizujących określone usługi (np. konieczność uzyskania zezwolenia), jak i samych usług (np. ustalone normy jakościowe). W przypadku tych usług swoiste są także niekiedy sposoby finansowania i opłacania ich, formy prawne podmiotów realizujących te usługi, niejednokrotnie brak dostępu do substytutów tych usług, a także potrzeba uwzględniania oczekiwań i zadowolenia społeczności lokalnej z tych usług.

Opierając się na powyższych rozważaniach dotyczących otoczenia funkcjonujących na rynku podmiotów oraz specyfiki usług komunalnych, można podjąć próbę wskazania głównych determinant efektywności usług komunalnych i uporządkować je w dwóch grupach:

- a) czynniki zewnętrzne, kształtowane głównie przez otoczenie zewnętrzne,
- b) czynniki wewnętrzne, zależne przede wszystkim od podmiotu świadczącego usługę.

Zarówno czynniki zewnętrzne, jak i wewnętrzne mogą oddziaływać w określonym kierunku oraz z różną siłą na efektywność usług komunalnych. Z punktu widzenia podmiotu świadczącego usługę komunalną w odniesieniu do realizacji przedsięwzięć efektywnych łatwiej jest uporać się z czynnikami od nich zależnymi, na które mają szansę bezpośrednio i szybko wpływać, niż do-

⁷ Ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz.U. 1997, nr 9, poz. 43, art. 1.

⁸ M. Dylewski, B. Filipiak, *Usługi publiczne*, w: *Współczesna ekonomika usług*, red. S. Flejterski, A. Panasiuk, J. Perenc, G. Rosa, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 459.

stosowywać swoje działania do wymagań otoczenia. Należy jednak pamiętać, że każda firma, również ta świadcząca usługi komunalne, działa w warunkach gospodarki rynkowej oraz ustawicznych zmian, które wymuszają na niej konieczność dynamicznego reagowania.

2. Identyfikacja i charakterystyka wybranych determinant

Do najistotniejszych czynników zewnętrznych wpływających na efektywność usług komunalnych można zaliczyć między innymi:

1. **Uwarunkowania prawno-organizacyjne**, wśród których można wskazać przede wszystkim: formy prawne podmiotów świadczących usługi komunalne, stopień zależności podmiotu świadczącego usługę komunalną od gminy, zasady świadczenia usług komunalnych oraz normy prawne w zakresie określonych usług komunalnych. Forma prawna zależna od organizatora usług w dużym stopniu determinuje zachowania JST dotyczące skłonności do dofinansowywania nieefektywnych (nierentownych) podmiotów lub samego procesu świadczenia usług. Poza tym stopień zależności podmiotu świadczącego usługę komunalną od jednostki samorządu terytorialnego wiąże się między innymi z możliwością wpływania gminy na warunki świadczenia usług, np. określania poziomu ceny maksymalnej bądź taryf opłat, co z kolei w znaczącym stopniu decyduje o efektywności podmiotów komunalnych. Odnosząc się do zasad świadczenia usług komunalnych, można zauważyć, że jeżeli są to zasady wolnej konkurencji i o wyborze świadczeniodawcy decydują warunki rynkowe, można uznać, że działania takiego podmiotu będą zmierzać do efektywnego funkcjonowania. Wynika to przede wszystkim z konieczności rentowności określonych działań rynkowych.
2. **Poziom konkurencji** – dotyczy zarówno określonej branży, jak i świadczenia konkretnego rodzaju usługi. Podkreślić należy, że w sytuacji występowania wielu podmiotów realizujących usługi komunalne istnieje możliwość wyboru świadczeniodawcy nie tylko tańszego, ale także solidniejszego, z doświadczeniem, oferującego wyższą jakość obsługi itd. niż rywale.
3. **Dostęp do substytutów dla danej usługi**. W odniesieniu do usług komunalnych trudno mówić o substytutach ze względu na ich specyfi-

kę. Bardzo trudno znaleźć substytut dla dostarczania wody czy wywozu odpadów komunalnych. Brak substytutów wpływa negatywnie na efektywność usług komunalnych, tzn. brakuje naturalnej motywacji przedsiębiorstw do coraz doskonalszego świadczenia usług, klienci są bowiem niejako skazani na dany standard usług. Trudno także w takich warunkach rozszerzać problem lojalności i przywiązania klientów do konkretnych usług i firm.

4. **Cechy nabywców usług.** Społeczność lokalna o właściwych sobie cechach, strukturze wiekowej, zasobach majątkowych, wymagająca usług konkretnej ilości i jakości stanowi uwarunkowanie zewnętrzne przedsiębiorstw świadczących usługi komunalne. Inaczej mówiąc, firmy te nie trafiają na konkretnego, wybranego, niszowego klienta, dostarczają lub świadczą usługę każdemu, kto należy do danej społeczności ograniczonej danym terytorium. Dlatego tym trudniejsze wydaje się wyłonienie statystycznego, przeciętnego obywatela, który dokonuje oceny efektów usług, a to z kolei przekłada się na jej efektywność od strony społecznej.
5. **Jakość**, którą można rozpatrywać w kategorii czynników zewnętrznych, jak i wewnętrznych determinujących efektywność. Może być wymagana (stanowiona) prawnie, np. przez standardy i normy niezależne od firm świadczących usługi, jak i np. poprzez zasoby osobowe firmy świadczące bezpośrednio usługi. Różne rodzaje usług, także komunalnych, podlegają odrębnym przepisom i normom, których przestrzeganie warunkuje dostarczanie usług określonej jakości, np. normy dotyczące jakości wody, normy sanitarne itp. Istotne jest, że w zależności od poziomu jakości kształtowane mogą być w różnym stopniu poszczególne aspekty efektywności. Od strony ekonomicznej odpowiednia jakość sprzyja efektywnemu wykorzystywaniu wszystkich czynników wytwórczych firmy, np. większa liczba awarii oznacza kolejne nakłady. W ujęciu społecznym wysoka jakość świadczy o coraz wyższym poziomie zadowolenia klienta.

Z kolei wśród czynników wewnętrznych wpływających na efektywność usług komunalnych można wskazać przede wszystkim:

1. **Zasoby przedsiębiorstwa**, obejmujące zarówno personel świadczący usługi: struktura, kwalifikacje, wydajność, jak również zasoby majątkowe, ich strukturę oraz innowacje. Uwzględniając podstawowy po-

dział zasobów przedsiębiorstwa na ziemię, kapitał, pracę oraz przedsiębiorczość, w przypadku przedsiębiorstw usługowych szczególną uwagę należy zwrócić na przedostatni czynnik. To pracownicy świadczący usługę stanowią bezpośredni człon relacji z klientem i to od nich zależy w największym stopniu zadowolenie klienta. Warto tutaj przytoczyć definicję przedsiębiorstwa efektywnego, która zawiera odniesienie do znaczenia personelu, jego predyspozycji, umiejętności i kreatywności: „Efektywne przedsiębiorstwo to przede wszystkim takie, które rozumie, reaguje i wpływa na swoje otoczenie, charakteryzuje się umiejętnością właściwego pozyskiwania zasobów, odpowiedniego nimi zarządzania, osiągania wytyczonych celów i zaspokajania potrzeb pracowników i klientów, produktywnie i skutecznie w swych działaniach, umiające się dostosować do zmian, lojalne zarówno wobec pracowników, jak i klientów, skupiające w swoich strukturach zadowolonych z wykonywanej pracy i kreatywnych pracowników, tworzących nowatorskie idee, które stanowią wartość dla klienta”⁹. Należy właśnie podkreślić, że każdą firmę tworzą przede wszystkim ludzie, czy to kadra zarządzająca, czy personel obsługujący, każdy z pracowników ma w firmie określone zadania, a ich właściwe wykonywanie przyczynia się do efektywności usług. Szczególnego znaczenia nabiera tutaj struktura organizacyjna firm, wykształcenie pracowników, a także wydajność ich pracy. Pozostałe czynniki produkcji także mają swój udział w oddziaływaniu na efektywność usług komunalnych. Zasoby majątkowe firmy przekładają się na potencjał produkcyjny oraz inwestycyjny, a to z kolei wpływa na poziom efektywności usług. W literaturze ekonomicznej bardzo często podkreśla się znaczenie dla przedsiębiorstw przedsiębiorczości oraz innowacyjności i wdrażania nowoczesnych technologii. Wymienione czynniki zawierające się w zasobach przedsiębiorstwa wiążą się z kosztami działalności firmy, które stanowią kolejne ogniwo determinujące od wewnątrz efektywność usług komunalnych.

2. **Organizację procesu świadczenia usługi.** Właściwa organizacja przekłada się zarówno na efektywne wykorzystane czynników wytwórczych w firmie, jak i na wyższy poziom zadowolenia klientów. Na

⁹ S. Borkowski, E. Wszendybył, *Jakość i efektywność usług hotelarskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 149.

korzyść świadczą w tym przypadku terminowość, szybkość wykonywania usług, dostępność cenowa, czasowa, informacyjna itp.

3. **Koszty**, a w tym ich strukturę oraz materiałochłonność i energochłonność działalności.
4. **Jakość** – odnoszącą się głównie do jakości obsługi klienta i warunkująca społeczny aspekt efektywności.

Istotne jest, że poszczególne zmienne mogą oddziaływać na efektywność usług komunalnych w sposób pozytywny bądź negatywny. Działania świadczeniodawców usług komunalnych zmierzać powinny w kierunku minimalizowania negatywnego wpływu określonych czynników, jak i wzmacniania tych elementów, które zgodnie z ekonomiczną zasadą efektywności dają szanse usprawnienia funkcjonowania podmiotu na rynku i świadczenia usług w sposób efektywniejszy także w aspekcie społecznym.

Podsumowanie

Należy podkreślić, że efektywność usług komunalnych jest determinowana przez szereg czynników. W niniejszym artykule przedstawiono jedynie najistotniejsze z nich, które z pewnością nie wyczerpują całej ich listy. W celu przeprowadzenia gruntowniejszych rozważań zarówno na temat poszczególnych determinant, jak i analizy ich siły oraz kierunku wpływu na efektywność usług komunalnych zasadne wydaje się precyzyjniejsze odniesienie do konkretnego rodzaju usługi.

Literatura

- Borkowski S., Wszendybył E., *Jakość i efektywność usług hotelarskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Dylewski M., Filipiak B., *Usługi publiczne*, w: *Współczesna ekonomika usług*, red. S. Flejterski, A. Panasiuk, J. Perenc, G. Rosa, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Porter M.E., *Strategie konkurencji. Metody analizy sektorów i konkurentów*, PWE, Warszawa 1992.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz.U. 1997, nr 9.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990, nr 16.

Ziębicki B., *Uwarunkowania oceny efektywności świadczenia usług użyteczności publicznej*, Zeszyty Naukowe nr 6 Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni, Bochnia 2007.

DETERMINANTS OF THE EFFICIENCY OF MUNICIPAL SERVICES

Summary

The effectiveness of municipal services is dependent on many factors that positively or negatively can affect both the level of inputs and outcomes. The main determinants included, among others: legal and organizational conditions, the level of competition, access to substitutes for the service and the characteristics of buyers. Emphasized that the actions of municipal services providers should aim towards minimizing the negative impact of certain factors, as well as strengthening those elements which, in accordance with the principle of economic efficiency have the opportunity to pro-efficiency activities.

Translated by Agnieszka Wysocka