

Beata Sadowska

Potrzeba racjonalizacji komunalnej gospodarki mieszkaniowej w gminach

Ekonomiczne Problemy Usług nr 76, 217-230

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.

BEATA SADOWSKA

Uniwersytet Szczeciński

POTRZEBA RACJONALIZACJI KOMUNALNEJ GOSPODARKI MIESZKANIOWEJ W GMINACH

Wprowadzenie

Racjonalizacja komunalnej gospodarki mieszkaniowej w gminach może być skutecznym narzędziem umożliwiającym korzystną zmianę aktualnych struktur organizacyjnych i systemu finansowania usług mieszkaniowych.

Wprowadzane zmiany w tym obszarze pozwolą zwiększyć kompetencje do samodzielnego podejmowania decyzji i kształtowania polityki mieszkaniowej. Mogą zapewnić autonomię podmiotu, zredukować koszty, stworzą motywacje do poszukiwania dodatkowych możliwości rozwoju na rynku. Gospodarka rynkowa, konkurencyjność, a także demonopolizacja narzucają konieczność wprowadzenia zmian w funkcjonowaniu komunalnych jednostek i podmiotów.

Celem opracowania jest wskazanie potrzeby zmian w sferze komunalnych usług mieszkaniowych oraz narzędzi, które mogą być pomocne w racjonalizacji tego sektora usług.

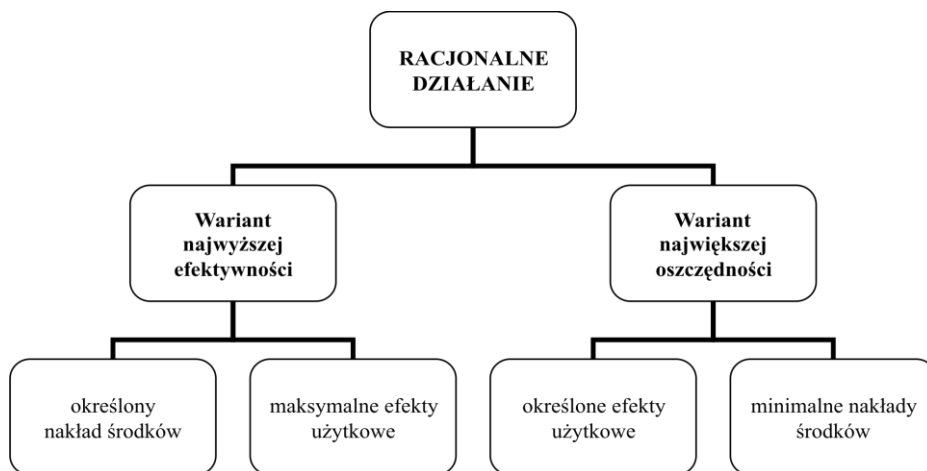
1. Istota i warunki stosowania racjonalizacji

Dynamiczne zmiany, jakie obserwujemy, oraz wymogi rynku powodują, że organizacje powinny wypracować nowe programy działania, przystosowując się tym samym do zmieniających się warunków prowadzenia działalności i świadczenia usług. Pomocna w tym będzie racjonalizacja.

Racjonalizacja to zastosowanie w jakiejś dziedzinie nowych środków mających na celu ulepszenie dotychczas stosowanych¹.

Należy się zgodzić z **M. Bednarkiem**, który definiuje **racjonalizację** jako: „ogół działań zmierzających do najbardziej efektywnego dostosowania organizacyjnego, ekonomicznego i technicznego przedsiębiorstwa odpowiadającego celom przed nim postawionym”².

Zdaniem **W. Bachora**, „**racjonalne gospodarowanie** to poprawne myślenie i skuteczne działanie”³. Istotą racjonalnego gospodarowania jest osiągnięcie zamierzonego celu przy określonych nakładach – maksymalizacja efektu przy minimalizacji nakładu, co zaprezentowano na rysunku 1⁴.



Rys. 1. Warianty racjonalnego działania

Źródło: W. Grzywacz, *Polityka gospodarcza...*, op. cit.

Opierając się na obserwacji, należy stwierdzić, że racjonalizację kojarzono z kosztami, z ograniczaniem wydatków, w szczególności jeśli odniesiemy się do

¹ M. Jarosz i zespół, *Słownik wyrazów obcych*, Europa 2001, www.portalwiedzy.onet.pl.

² M. Bednarek, *Doskonalenie systemów zarządzania*, Difin, Warszawa 2007, s. 60.

³ W. Bachor, *Efektywność majątku trwałego w spółkach komunalnych*, SGH, Warszawa 2009, s. 138.

⁴ W. Grzywacz, *Polityka gospodarcza. Istota i założenia metodyczne*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 1998, s. 33.

jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych. Jednak racjonalizacja to również reorganizacja działania całego przedsiębiorstwa, to automatyzacja, informatyzacja, planowanie, korzystanie z usług zewnętrznych wyspecjalizowanych firm, to wprowadzanie zmian.

Celem racjonalizacji będzie⁵:

- a) osiągnięcie efektywnych wyników,
- b) świadczenie usług wysokiej jakości,
- c) większa dostępność usług,
- d) obniżanie kosztów świadczonych usług,
- e) samodzielność finansowa jednostki świadczącej usługi,
- f) znacząca rola pracowników,
- g) nowe zarządzanie publiczne.

W zakresie usług publicznych, w tym komunalnych usług mieszkaniowych, zwiększanie efektywności może zostać osiągnięte poprzez zarządzanie zmianą, reorientację sposobu dostarczania usług (warunki rynkowe, przekształcenia strukturalne, PPP)⁶.

Sukcesem organizacji nienastawionej na produkcję, lecz świadczącej usługi, jest reputacja, opinia, marka, jako organizacji, która świadczy usługi o wysokiej jakości, na odpowiednio wysokim poziomie.

Analizując sektor komunalnych usług, w tym mieszkaniowych, należy wymienić takie pojęcia, jak: **restrukturyzacja, sanacja, optymalizacja i postępowanie naprawcze**. Definicje te nie są tożsame, lecz mają pewne cechy wspólne z pojęciem racjonalizacji. Te pokrewne definicje mają w założeniu zmianę pewnego stanu rzeczy w organizacji.

Cechą wspólną wymienionych definicji jest zmiana, wprowadzanie zmian, zarządzanie zmianą. Można się pokusić dla potrzeb niniejszej pracy o zastąpienie wielu powyższych definicji, w tym racjonalizacji, definicją zmiany.

Aby mówić o potrzebie zmian, należy zweryfikować oraz wskazać **warunki stosowania racjonalizacji**, czyli warunki, w których wprowadzanie zmian jest niezbędne⁷:

- a) niezadowolające wyniki finansowe danej organizacji,

⁵ A. Zalewski, *Teoretyczne podstawy zarządzania gminą*, w: *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, SGH, Warszawa 2006, s. 52.

⁶ S. Heciak, *Efektywność gospodarowania JST i jej warunki*, w: *Wybrane problemy finansów samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzałek, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2008, s. 89.

⁷ Opracowanie własne.

- b) malejące zyski,
- c) niska efektywność,
- d) niski poziom jakości świadczonych usług,
- e) niezadowolenie społeczeństwa, odbiorców usług, włodarzy gmin,
- f) rosnące dotowanie działalności ze środków publicznych.

Występujące dysfunkcje w procesie wykonywania zadań, które realizują jednostki sektora finansów publicznych, oraz towarzyszący im spadek zadowolenia odbiorców usług – lokalnej społeczności, wskazuje na poszukiwanie nowych rozwiązań, które zapewnią wysoką efektywność i sprawność działania w procesie świadczenia usług komunalnych, w tym mieszkaniowych⁸.

Każda organizacja czy przedsiębiorstwo jest indywidualną jednostką gospodarczą, wyróżnia się odmienną strukturą organizacyjną, innym systemem finansowania, inaczej postrzega zarządzanie. Dlatego kadra zarządzająca razem z kierownictwem powinna monitorować sytuację zarówno wewnątrz organizacji, jak i na zewnątrz, aby w odpowiednim momencie umiejętnie wprowadzać zmiany i tymi zmianami zarządzać. Decyzję o racjonalizacji jednostka powinna podjąć w oparciu o analizy, diagnozy, wyniki kontroli i obserwację.

2. Rozwój racjonalizacji w sektorze usług publicznych

Zgodnie z pojęciem racjonalizacji, czyli wprowadzaniem zmian w jednostkach w obszarze sektora publicznego, mogą to być zmiany w sposobie zarządzania państwem i przedsiębiorstwami, czyli zmiana systemu sterowania centralnego na rzecz zdecentralizowanego. Racjonalizacja obejmuje również ograniczanie wydatków publicznych, czyli cięcie kosztów między innymi poprzez redukcję zatrudnienia⁹.

Analizując dostępną literaturę, należy stwierdzić, że w związku z tym, iż dopiero we wrześniu 1945 roku przywrócono Polskie Towarzystwo Reformy Mieszkaniowej, w okresie wcześniejszym nie zajmowano się szeroko pojętą polityką mieszkaniową¹⁰.

⁸ A. Szewczuk, *Partnerstwo i konkurencja w strategiach działania sektorów publicznego i prywatnego*, w: *Stan i kierunki rozwoju finansów samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzałek, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań–Wrocław 2007, s. 26.

⁹ Z. Grzymała, *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce. Aspekty organizacyjno-prawne i ekonomiczne*, SGH, Warszawa 2010, s. 125.

¹⁰ M. Kaczorowski, *Początki polityki mieszkaniowej*, w: *Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej*, red. L. Frąckiewicz, IPiSS, Warszawa 2005, s. 94.

Planowanie i kontrola to podstawowe narzędzia, które w tamtych latach były wykorzystywane. Badając ewolucję podejść do racjonalizacji w sektorze publicznym, należy podkreślić, iż **planowanie** miało miejsce już w starożytności, gdzie sporządzano inwentarze. Był to pewien rodzaj planu finansowego, odzwierciedlenie dzisiejszego budżetu¹¹. Ewolucję podejść do racjonalizacji w okresie od średniowiecza do 1945 roku zaprezentowano w tabeli 1¹².

Tabela 1

Ewolucja podejść do racjonalizacji, czyli wprowadzanie zmian w okresie od średniowiecza do 1945 r. w sektorze publicznym

Okres	Obszar planowania i kontroli Podejmowane działania
Średniowiecze	<ul style="list-style-type: none"> – planowano i egzekwowano daniny, – zgromadzone daniny dzielono według klucza: 1/10 przeznaczano na utrzymanie biskupstw, 1/3 – na utrzymanie grodu
XVI w. i pierwsza poł. XVII	<ul style="list-style-type: none"> – Sejm w 1520 r. ustalił minimum pańszczyzny, – chłopów obciążano podatkami na rzecz państwa, pańszczyzną, daninami, – dochody publiczne w tym okresie pochodziły z podatków
Od poł. XVII w. do 1795 r.	<ul style="list-style-type: none"> – planowanie dochodów odbywało się przez nakładanie takich podatków, jak: podatki pośrednie od wytwarzania i sprzedaży trunków, nowe podymne (to podatek bezpośredni płacony od każdego budynku wyposażonego w komin, niektóre budynki np. szkoły i szpitale były od niego zwolnione), – w 1717 r. pojawiają się początki budżetu
Okres trzech zaborów, od ok. 1866 r.	<ul style="list-style-type: none"> – wydatki rządowe miały być kontrolowane przez parlament, – kontrola rzetelności podatników opierała się na zaprzysiężonym zeznaniu
Rzeczpospolita w latach 1918–1939	<ul style="list-style-type: none"> – do 1922 r. do budżetu państwowego należały dochody i wydatki przedsiębiorstw oraz innych instytucji, np. sądów, – w 1923 zastanawiano się nad wydzieleniem przedsiębiorstw państwowych z tego budżetu, tworząc osobny obszar budżetowania, co miało zwiększyć rentowność przedsiębiorstw

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Jezierski, C. Leszczyńska: *Historia gospodarcza*, op. cit.

¹¹ *Prawo finansów publicznych*, red. B. Brzeziński, TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2006, s. 79–80.

¹² Opracowanie własne na podstawie: A. Jezierski, C. Leszczyńska, *Historia gospodarcza Polski*, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 2003, s. 17, 45, 61, 94–96, 179–180, 253, 309.

Zarówno planowanie, jak i kontrolowanie mają na celu racjonalizację działania jednostek, zwiększenie ich efektywności i zapewnienie ciągłości w świadczeniu usług publicznych wysokiej jakości. Metody, narzędzia oraz instrumenty racjonalizacji wciąż ewoluują i pomimo szerokiego ich spektrum obecnego stanu w zakresie świadczenia usług publicznych, w tym mieszkaniowych, nie można uznać za zadowalający.

Reasumując, w oparciu o dostępne źródła literaturowe należy stwierdzić, iż przejawem racjonalizacji w sektorze publicznym w okresie od średniowiecza do czasów po II wojnie światowej było przede wszystkim proste planowanie, programowanie dochodów i wydatków oraz kontrola, między innymi podatków, innych danin, ceł, opłat nakładanych na społeczeństwo. Podejmowano również próby konstruowania budżetów i reformowano różne sektory działalności.

Początki prawdziwej polityki mieszkaniowej to okres po II wojnie światowej. W wyniku zniszczeń wojennych ten obszar został dotknięty wielkimi stratami. Władze wraz ze społeczeństwem musiały podjąć szybką próbę odbudowy całego kraju.

We wrześniu **1945** roku przywrócono do życia **Polskie Towarzystwo Reformy Mieszkaniowej**. W **1948** roku Dekret o najmie lokali spowodował wyrównanie poziomu czynszu w całym państwie. Czynsz przed wojną na mieszkania o wyższym standardzie wynosił około 2–3 zł z 1 m kw. powierzchni użytkowej. Dekret wprowadził stawkę od 80 do 112 zł za m kw. Jednakże stosowano ulgi dla niektórych grup społeczeństwa. Na mocy Dekretu utworzono także Fundusz Gospodarki Mieszkaniowej, którego zadaniem było gromadzenie środków finansowych na pokrywanie kosztów remontów kapitalnych w budynkach¹³.

W latach **1965-1970** przeprowadzono kolejną reformę czynszową, tj. stawki czynszu wzrosły trzykrotnie. W 1970 roku uchwałą Sejmu ogłoszono program mieszkaniowy na lata 1971–1990. Od **1976** roku zrezygnowano z budownictwa publicznego na rzecz spółdzielczości mieszkaniowej. Lata **1979-1989** to lata kryzysu. Pasywna, niespójna polityka rządu oraz niepodjęcie prób restrukturyzacji, racjonalizacji w tym okresie spowodowały regresję w obszarze polityki mieszkaniowej i usług związanych ze sferą mieszkalnictwa¹⁴.

¹³ M. Kaczorowski, *Początki polityki mieszkaniowej*, op. cit., s. 106.

¹⁴ W. Nieciński, *Czterdzieści pięć i dziewięć lat polityki mieszkaniowej w Polsce*, w: *Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej*, op. cit., s. 115–118.

Sektor publiczny i finansów publicznych stosunkowo krótko funkcjonuje w nowych rynkowych uwarunkowaniach. Dlatego, aby można było analizować racjonalizację w tym obszarze, należy odnieść się do zmian ustrojowych zapoczątkowanych w Polsce w 1989 roku¹⁵.

W 1990 roku w wyniku ustawy o samorządzie gminnym i pracownikach samorządowych doszło w naszym kraju do komunalizacji części mienia ogólnonarodowego. Przedsiębiorstwa państwowe stały się komunalne. Po 40 latach reaktywowano samorząd terytorialny na szczeblu gminy. Spowodowało to znaczne zmiany w funkcjonowaniu sektora publicznego. Zakładano jasny podział zadań publicznych pomiędzy sektor rządowy i samorządowy, wzrost efektywności środków publicznych i jakości świadczonych usług¹⁶.

Poddając wnikliwej analizie obszar mieszkalnictwa oraz zmiany, jakie w tej sferze zachodziły na przestrzeni wieków, można wysnuć wniosek, że najwięcej prób racjonalizacji tego sektora obserwujemy po roku 1991 aż do dziś. To, jakie zmiany zostały wprowadzone, co osiągnięto, a czego nie udało się zreformować, zaprezentowane jest w tabeli 2¹⁷.

Tabela 2

Wprowadzanie zmian w sektorze usług mieszkaniowych po 1991 r.

	Zmiany mające na celu poprawę świadczenia usług mieszkaniowych	Dodatkowe informacje
1	Państwo wycofuje się z bezpośredniej ingerencji świadczenia usług i finansowania	– spowodowało to zahamowanie budownictwa dla ludzi o niskich i średnich dochodach, którzy sami nie zaspokoją swoich potrzeb mieszkaniowych
2	Gminy jako jednostki odpowiedzialne za lokalną politykę mieszkaniową, czyli decentralizacja	– odpowiedzialność gmin za dostarczanie mieszkań osobom o niskich dochodach, – niedobór środków finansowych nie pozwala gminom w pełni wywiązywać się z tego obowiązku
3	Wprowadzenie kapitału prywatnego w miejsce publicznego	– przykładowe TBS-y, gdzie można otrzymać mieszkanie komunalne dopiero po

¹⁵ A. Szewczuk, *Przedmiot i zakres nauki o finansach publicznych*, w: *Zarys finansów publicznych*, red. B. Filipiak-Dylewska, A. Szewczuk, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 1999, s. 40–41.

¹⁶ M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Rola i zadania JST w sferze zaspokajania potrzeb społecznych*, w: *Bankowo-finansowa obsługa jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Filipiak, S. Flejterski, CeDeWu, Warszawa 2008, s. 17.

¹⁷ Opracowanie własne na podstawie: J. Kornilowicz, T. Żelawski, *Mieszkalnictwo w Polsce w latach 1991–2005*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2007, s. 6–7, 32, 66, 83.

	Zmiany mające na celu poprawę świadczenia usług mieszkaniowych	Dodatkowe informacje
		wpłacie określonej kwoty własnej, będącej udziałem w kosztach budowy lokalu mieszkalnego, – czynsz w takim lokalu przewyższa znacząco czynsz, jaki płaci lokator mieszkania komunalnego otrzymanego bezpośrednio od gminy
4	Prawo własności	– spowodowało, iż substancja mieszkaniowa uległa skurczeniu w wyniku sprzedaży lokali na własność, a co za tym idzie, zmniejszyła się liczba lokali komunalnych, – w wyniku tego rozwiązania gminy ograniczyły swoje koszty związane z utrzymaniem lokali w najmie, zmniejszyły się koszty remontów i modernizacji
5	Reformy czynszów	– pasywna gospodarka mieszkaniowa gmin spowodowała, że ustalano stawki czynszów na zaniżonym poziomie, co powodowało niedobór środków finansowych i dekapitalizację budynków
6	Ograniczanie dotacji z budżetów nadrzędnych	– jednak pozostały pośrednie środki pomocy finansowej, takie jak ulgi w podatkach czy dopłaty do kredytów oraz dodatki mieszkaniowe
7	Wprowadzenie dodatków mieszkaniowych	– - wiele osób nie korzysta z dodatków, chociaż im przysługują (niezaradność życiowa)
8	Inicjatywa społecznego budownictwa czynszowego	– w ostatnim czasie społeczne budownictwo czynszowe oferowane przez TBS-y boryka się z wieloma problemami, głównie z brakiem dostępu do środków finansowych, – zaspokajają potrzeby osób o średnich dochodach – dosyć wysokie czynsze
9	Zmiany w prawodawstwie	– 1992 – Memoriał mieszkaniowy, – 1992 – Nowy ład mieszkaniowy, – 1994 – kolejne Założenia polityki mieszkaniowej, – ustawa o najmie lokali, o dodatkach mieszkaniowych, o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego i inne

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Kornilowicz, T. Żelawski, *Mieszkalnictwo w Polsce w latach 1991–2005*, op. cit.

W świetle powyższych rozważań nasuwają się konkretne konkluzje, iż w sektorze publicznym i finansów publicznych podejmowano próby racjonalizacji

zacji usług mieszkaniowych na przestrzeni wielu lat. Wprowadzano zmiany, które w założeniu miały usprawnić działanie sektora usług mieszkaniowych. Nie zawsze jednak osiągnano zamierzone cele. Przyczyn tego stanu rzeczy należy szukać zarówno w niewłaściwym zarządzaniu, braku odpowiednich procedur prawnych, jak i niedoborze środków finansowych, który do dzisiaj jest główną przyczyną niepowodzeń w zakresie usprawniania polityki mieszkaniowej.

Zaakceptować należy fakt, że planowanie i kontrola jako dwa podstawowe narzędzia były wykorzystywane już od średniowiecza. Na przestrzeni wieków w sektorze publicznym wykorzystywano również inne metody i instrumenty, próbując racjonalizować działania. Podejmowano próby usprawnienia, naprawy funkcjonowania przedsiębiorstw i jednostek publicznych w celu lepszego zaspokajania potrzeb społecznych. Jednakże o bardziej znaczących zmianach w sektorze publicznym i finansów publicznych (w zakresie świadczenia usług mieszkaniowych) można mówić w odniesieniu do okresu po 1990 roku aż do dzisiaj.

3. Metody i narzędzia racjonalizacji możliwe do wykorzystywania w sektorze komunalnych usług mieszkaniowych w gminach

3.1. Planowanie jako podstawowe narzędzie racjonalizacji

M. Dylewski definiuje **planowanie** jako projektowanie pożądanego obrazu w przyszłości wraz z określeniem metod i narzędzi, które pozwolą na osiągnięcie tego stanu. To podejmowanie decyzji, wyznaczanie celów, określanie ram czasowych, sposobów osiągnięcia celów i środków finansowych niezbędnych do ich osiągnięcia¹⁸.

Celem planowania jest tworzenie jak najlepszych warunków dla działalności bieżącej oraz działalności dotyczącej przyszłości. Można konstruować plany¹⁹:

- a) finansowe,
- b) produkcji,
- c) sprzedaży,
- d) kosztów,
- e) inwestycji,

¹⁸ M. Dylewski, *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury, modele*, Difin, Warszawa 2007, s. 60.

¹⁹ Opracowanie własne.

f) inne.

Każdy plan rzeczowy musi mieć odzworowanie w planie finansowym. Aby zrealizować zaplanowane zadania, muszą być zapewnione środki finansowe na ten cel.

Bez względu na to, czy działalność prowadzona jest w formie zakładu budżetowego, czy w strukturach rynkowych, na przykład w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, musimy planować, aby dobrze gospodarować posiadanymi środkami finansowymi. Planowanie w sektorze publicznym i jednostkach sektora finansów publicznych różni się od planowania w organizacjach o innych strukturach, głównie dlatego, iż sektor ten wykorzystuje środki publiczne, którymi powinien racjonalnie gospodarować.

Należy pamiętać, że zasady planowania budżetowego nie są zawarte tylko w jednym akcie prawnym, lecz są rozproszone w wielu różnych aktach prawnych, takich jak: Konstytucja RP, ustawy ustrojowe, ustawa o dochodach JST, ustawa o finansach publicznych²⁰.

Z planu finansowego dowiemy się, czy jednostka planuje zaciągnąć zobowiązania na przykład kredyty, czy planuje inwestycje, czy są przewidziane szkolenia dla pracowników i w jakiej wysokości jej działalność jest dotowana.

Ustawa ta postuluje również, aby jednostki samorządu terytorialnego i jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych, w tym zakłady budżetowe, sporządzały wieloletnią prognozę finansową²¹.

Wieloletnie planowanie jest nieodzownym instrumentem nowego zarządzania publicznego. Jest częścią racjonalizacji gospodarowania środkami publicznymi. Pozwoli nie tylko ocenić możliwości inwestycyjne, ale również zdolności kredytowe danej jednostki.

3.2. Budżet zadaniowy sprawnym narzędziem zarządzania publicznego

Budżet zadaniowy to plan finansowy danej jednostki sektora finansów publicznych, zestawiający zadania budżetowe przeznaczone do wykonania w określonym z góry przedziale czasowym²².

²⁰ L. Hanus, *Wieloletnia prognoza finansowa JST*, „Finanse Publiczne”, sierpień 2010, s. 25.

²¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU nr 157, poz 1240, art. 226, 227.

²² M. Dylewski, *Budżetowanie w sektorze komercyjnym i samorządowym*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004, s. 152.

Istotą **budżetu zadaniowego** jest zarządzanie wydatkami publicznymi poprzez konkretne cele na rzecz osiągnięcia z góry założonych rezultatów, mierzonych za pomocą mierników. Pozwala on na ustalenie tych najważniejszych zadań z ogólnej puli zadań do zrealizowania oraz za pomocą określonych mierników wskazuje, czy zadania te zostały wykonane²³.

Budżet w układzie zadań jest jedną z najbardziej rozpowszechnionych form realizacji planu finansowego danego podmiotu. Całość działalności podmiotu jest podzielona na zadania cząstkowe, dla których tworzy się odrębne plany finansowe, będące podstawą realizacji zadań. Za wyodrębnieniem przedmiotowym występuje bezpośrednio wyodrębnienie organizacyjne, które określa, kto bezpośrednio odpowiada za wyniki realizacji danego zadania²⁴.

Nie trzeba specjalnej argumentacji, żeby stwierdzić, że budżet zadaniowy staje się współcześnie sprawnym narzędziem zarządzania publicznego. Pozwoli odpowiedzieć na szereg kluczowych pytań, jakie każdego dnia zadaje sobie każda organizacja: Co przewiduje się robić? Po co to robić i dla kogo? Jak to należy zrobić i jakie jest ryzyko niepowodzenia? Jakie środki na każde zadanie należy zgromadzić? Jakie będą efekty i czy finalny odbiorca będzie zadowolony z wykonanego zadania?

Wobec powyższego należy stwierdzić, że budżet zadaniowy jest narzędziem efektywnego zarządzania realizacją zadań publicznych. W porównaniu z budżetem tradycyjnym pozwala lepiej kontrolować wydatki publiczne oraz jako część planowania wieloletniego będzie odgrywał znaczącą rolę w koncepcji nowego zarządzania publicznego, która w naszym kraju jest w fazie początkowej.

3.3. **Ekonomizacja usług mieszkaniowych w gminach w oparciu o *outsourcing***

Należy zgodzić się z **A. Korzeniowską**, iż można mówić o *outsourcingu*, gdy spełnione są takie warunki, jak²⁵: „wydzielenie działań ze struktury organizacyjnej podmiotu zlecającego, zaprzestanie wykonywania działań przez zleceńodawcę we własnym zakresie oraz okres trwania umowy – umowy długookresowe”.

²³ *Budżet zadaniowy w Polsce*, red. T. Lubińska, Difin, Warszawa 2007, s. 26.

²⁴ M. Dylewski, B. Filipiak, P. Szczypa, *Budżetowanie w przedsiębiorstwie. Aspekty rachunkowe, finansowe i zarządcze*, CeDeWu, Warszawa 2007, s. 42.

²⁵ A. Korzeniowska, *Outsourcing w bankach komercyjnych*, Difin, Warszawa 2009, s. 16.

Głównymi przesłankami zastosowania *outsourcingu* według **M. Kłosa** są²⁶:

- a) przesunięcie wewnętrznych zasobów firmy na inne cele,
- b) redukcja oraz kontrola kosztów działalności operacyjnej,
- c) zdobywanie umiejętności w celu jak najlepszego organizowania i zarządzania,
- d) pozbywanie się działalności, które są problemem dla organizacji i wymykają się spod kontroli,
- e) podział ryzyka między daną organizację a firmę zewnętrzną.

Outsourcing obejmuje takie rodzaje działalności, jak²⁷: doradztwo księgowo-usługowe, usługi kadrowe, sprzątanie, ochrona mienia, grupy remontowe, grupy konserwatorów, kasy zakładowe.

Koncepcja *outsourcingu* wykorzystywana jest w funkcjach podstawowych i pomocniczych firmy. W zależności od tego, czy podmiot produkuje, czy świadczy usługi, sam decyduje, którymi obszarami swojej działalności nie będzie się zajmował osobiście.

Paradygmaty zarządzania w XXI wieku obligują przedsiębiorstwa do wprowadzania zmian, które są reakcją na to, co się dzieje w otoczeniu wewnętrznym i zewnętrznym jednostki. Każda firma powinna działać szybko, elastycznie i adaptacyjnie.

Powszechne jest przeświadczenie, że *outsourcing* jest przyczyną radykalnych zmian w środowisku pracy, takich jak: redukcja liczby i rodzajów usług oraz funkcji, jakie są realizowane przez dany podmiot. Dostępne badania wskazują, że jest to bardzo skuteczna koncepcja, a jej efekty są zgodne z oczekiwaniami²⁸.

Należy wierzyć, że w miarę rozwoju procesów globalizacyjnych będzie rosła rola *outsourcingu*.

Podsumowanie

Współcześnie implementuje się Nowe Zarządzanie Publiczne zwane rewolucją menedżerską. Głównym jego celem jest szeroko pojęta racjonalizacja, czyli poprawa gospodarności, efektywności, skuteczności oraz jakości świad-

²⁶ M. Kłos, *Outsourcing w polskich przedsiębiorstwach*, CeDeWu, Warszawa 2009, s. 36–37.

²⁷ M. Garstka, *Restrukturyzacja przedsiębiorstwa. Podział przez wydzielenie*, CeDeWu, Warszawa 2006, s. 46.

²⁸ T. Kopczyński, *Outsourcing w zarządzaniu przedsiębiorstwami*, PWE, Warszawa 2010, s. 153–154.

czonych usług w sektorze publicznym. Korzystając z wiedzy i doświadczeń państw Unii Europejskiej, sektor publiczny w Polsce wykorzystuje nowe instrumenty, takie jak kontraktowanie usług, prywatyzacja, kontrakty menedżerskie. Kolejne reformy sektora publicznego mają na celu poprawę zarządzania organizacjami publicznymi, dostosowanie ich do warunków rynkowych. Coraz częściej w tym sektorze stosuje się nowe metody i narzędzia racjonalizacji, Polska wciąż się uczy, podpatruje, próbuje dokonywać zmian.

Literatura

- Bachor W., *Efektywność majątku trwałego w spółkach komunalnych*, SGH, Warszawa 2009.
- Bednarek M., *Doskonalenie systemów zarządzania*, Difin, Warszawa 2007.
- Brzeziński B., *Prawo finansów publicznych*, TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2006.
- Dylewski M., *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury, modele*, Difin, Warszawa 2007.
- Dylewski M., *Budżetowanie w sektorze komercyjnym i samorządowym*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004.
- Dylewski M., Filipiak B., Szczypa P., *Budżetowanie w przedsiębiorstwie. Aspekty rachunkowe, finansowe i zarządcze*, CeDeWu, Warszawa 2007.
- Garstka M., *Restrukturyzacja przedsiębiorstwa. Podział przez wydzielenie*, CeDeWu, Warszawa 2006.
- Goźdździńska-Koczkodaj M., *Rola i zadania JST w sferze zaspokajania potrzeb społecznych*, w: *Bankowo-finansowa obsługa jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Filipiak, S. Flejterski, CeDeWu, Warszawa 2008.
- Grzymała Z., *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce. Aspekty organizacyjno-prawne i ekonomiczne*, SGH, Warszawa 2010.
- Grzywacz W., *Polityka gospodarcza. Istota i założenia metodyczne*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 1998.
- Hanus L., *Wieloletnia prognoza finansowa JST*, „Finanse Publiczne”, sierpień 2010.
- Jeziński A., Leszczyńska C., *Historia gospodarcza Polski*, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 2003.
- Heciak S., *Efektywność gospodarowania JST i jej warunki*, w: *Wybrane problemy finansów samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2008.
- Jarosz M. i zespół, *Słownik wyrazów obcych*, Europa 2001, www.portalwiedzy.onet.pl.
- Kaczorowski M., *Początki polityki mieszkaniowej*, w: *Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej*, red. L. Frąckiewicz, IPISS, Warszawa 2005.
- Kłos M., *Outsourcing w polskich przedsiębiorstwach*, CeDeWu, Warszawa 2009.
- Kopczyński T., *Outsourcing w zarządzaniu przedsiębiorstwami*, PWE, Warszawa 2010.

- Korniłowicz J., Żelawski T., *Mieszkalnictwo w Polsce w latach 1991–2005*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2007.
- Korzeniewska A., *Outsourcing w bankach komercyjnych*, Difin, Warszawa 2009.
- Lubińska T., *Budżet zadaniowy w Polsce*, Difin, Warszawa 2007.
- Nieciński W., *Czterdzieści pięć i dziewięć lat polityki mieszkaniowej w Polsce*, w: *Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej*, red. L. Frąckiewicz, IPiSS, Warszawa 2005.
- Szewczuk A., *Partnerstwo i konkurencja w strategiach działania sektorów publicznego i prywatnego*, w: *Stan i kierunki rozwoju finansów samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań–Wrocław 2007.
- Szewczuk A., *Przedmiot i zakres nauki o finansach publicznych*, w: *Zarys finansów publicznych*, red. B. Filipiak-Dylewska, A. Szewczuk. Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 1999.
- Zalewski Z., *Teoretyczne podstawy zarządzania gminą*, w: *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, SGH, Warszawa 2006.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240.

DIE RATIONALISIERUNG DER KOMMUNALEN WOHNUNGSBAU IN GEMAINDEN

Zusammenfassung

Rationalisierung der städtischen Wohnungsgesellschaft Wirtschaft kann ein besseres Funktionieren des Dienstleistungssektors. Planung und Steuerung sind die grundlegenden Werkzeuge der Rationalisierung. Derzeit in verschiedene neue Methoden und Instrumente der Rationalisierung eingesetzt. Rationalisierung ist für das Management und die effektive Bereitstellung von Wohnraum in den Kommunen zu verbessern.

Übersetzt von Beata Sadowska