

Piotr Bartkowiak

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

KONCEPCJA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU W FUNKCJI CELÓW PRZEDSIĘBIORSTWA KOMUNALNEGO

Wstęp

Każde przedsiębiorstwo, realizując swoją misję, powinno dążyć nie tylko do realizacji ustalonych celów i zadań, ale przede wszystkim wytyczać względną harmonię wewnętrzną. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że cel jest wyrażeniem wieloznacznym i dotychczas nie wypracowano jednolitej jego interpretacji¹. Natomiast cel w działalności przedsiębiorstwa mają spełniać cztery podstawowe funkcje²:

- informacyjna,
- planistyczna i koordynacyjna,
- dyscyplinująca do wzorcowych zachowań,
- formułowania standardów.

Obecnie określenie celów i ich podział w działalności przedsiębiorstwa można z dużym przybliżeniem sprowadzić do realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju. Wniosek taki wynika z analizy trzech głównych paradygmatów problemu celów: klasycznego, behawioralnego i systemowego, gdyż wspólna architektura przedsiębiorstwa nierozzerwalnie spleta się z aspektami technicznymi, społecznymi

¹ K. Krzakiewicz (red.) *Teoretyczne podstawy organizacji i zarządzania*, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2008, s. 16.

² J.D. Antoszkiewicz, *Firma wobec zagrożeń. Identyfikacja zagrożeń*, Poltext, Warszawa 1997, s. 79-80; K. Dobrzański, T. Mendel, K. Zimniewicz, *Cele polskich przedsiębiorstw w okresie transformacji*, „Organizacja i Kierowanie”, nr 4 (82), s. 92, za: K. Krzakiewicz (red.), *Teoretyczne podstawy organizacji i zarządzania*, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2008, s. 17-18.

mi, ekonomicznymi³ i środowiskowymi⁴. Dlatego też prezentowany problem jest ważny dla teoretyków i praktyków gospodarczych.

Elementy polityki prośrodowiskowej

Zarządzanie przedsiębiorstwem komunalnym ma specyficzny charakter. Wymusza je sama gmina i rola, jaką pełni w strukturze administracji samorządowej. Decyzje podejmowane w tego typu podmiotach mogą być rozpatrywane z dwóch poziomów. Z jednej strony gmina, jako wspólnota mieszkańców, ma za zadanie realizować cele społeczne, a z drugiej – prowadząc działalność gospodarczą spółki prawa handlowego, jako osoba prawna, powinna działać na rzecz tej spółki. Przyczyn tego faktu należy poszukiwać w:

- braku jednoznaczności pod względem instytucjonalnym i obszarowym w pojmowaniu przedsiębiorstw komunalnych,
- monopolu naturalnym dóbr komunalnych mających siećową infrastrukturę przesyłu (np. energia ciepła, woda),
- społecznym, czyli niedochodowym charakterze świadczenia usług komunalnych⁵.

Podjęte przez organy i władze gminy decyzje są pochodną realizacji w większości przypadków polityki makroekonomicznej państwa i rządu. Obecnie może być ona realizowana na podstawie pięciu zasad zrównoważonego rozwoju zaproponowanych przez A. Prakasha i K. Kollmana⁶:

- zasady nakazuj i kontroluj (command and control),
- zasady rynkowej, np. sprzedaż praw do emisji,
- zasady ujawniania informacji (mandatory information disclosures),
- zasady partnerstwa między rządem a biznesem w obszarze działań proekologicznych (business – government – partnership),
- zasady dobrowolnych wewnętrznych regulacji (np. normy ISO 14000, zarządzanie środowiskiem, EMAS).

³ K. Oblój, *Strategia w organizacji. W poszukiwaniu trwałej przewagi konkurencyjnej*, PWE, Warszawa 2001, s. 24.

⁴ B.G. Norton, D. Noonan, *Ecology and valuation: Big changes needed*, „Ecological Economics” Vol. 63, No. 4, s. 664-666.

⁵ L. Rozenberg, *Gospodarka komunalna a rynek finansowy (szanse i zagrożenia – niezależne regulatory rynku)*, w: *Firma na rynku finansowym*, Zeszyty Naukowe Zachodniopomorskiej Szkoły Biznesu nr 4, Szczecin 1997, s. 51.

⁶ A. Prakash, K. Kollman, *Policy modes, firms and the natural environment*, „Business Strategy and the Environment” 2004, vol. 13, No 2, s. 107-128, za: A. Chodyński, *Wiedza i kompetencje ekologiczne w strategiach rozwoju przedsiębiorstw*, Difin, Warszawa 2007, s. 123.

Nie są one jednak wśród przedsiębiorstw komunalnych obligatoryjne. O ile ich realizacja uzależniona jest od uregulowań prawnych (cztery pierwsze zasady), to w przypadku ostatniej zasady istotny wpływ mają możliwości finansowe poszczególnych jednostek.

Do niedawna na świecie prowadzono politykę wynikającą z filozofii „końca rury”, czyli ograniczania odprowadzanych zanieczyszczeń poprzez montaż kosztowych urządzeń oczyszczających. Obecnie strategia przedsiębiorstwa powinna dążyć do likwidacji zanieczyszczeń, ale u źródła. Na przestrzeni wielu lat następowała więc stopniowa ewolucja w myśleniu i strategii działania w dziedzinie ochrony środowiska. Jej następstwem było wiele strategii, począwszy od 1960 roku (strategia filtracji), poprzez lata 1961-1980 (filtry do zatrzymywania pyłów), rok 1981 (strategia czystej produkcji – ograniczanie zanieczyszczeń powstających w procesach produkcyjnych), a kończąc na roku 1993 (strategia zarządzania środowiskowego – zintegrowany z ogólnym systemem zarządzania jednostką system zarządzania środowiskowego)⁷.

W związku z tym polityka makroekonomiczna determinuje często funkcjonowanie przedsiębiorstwa komunalnego poprzez:

- uzależnienie celów własnych od decyzji politycznych,
- częstą zmianę celów strategicznych i priorytetów wynikającą z braku ciągłości programowej organów władzy centralnej i lokalnej,
- uzależnienie działalności od instrumentów polityki finansowej⁸.

Istotną jednak cechą każdego podmiotu gospodarczego jest jego celowość funkcjonowania. Same cele w zorganizowanej działalności dotyczą przetrwania lub przetrwania i rozwoju. Dlatego spełniają cztery funkcje⁹:

- wytyczającą – nadają wszelakim działaniom ludzkim jednolity kierunek,
- planującą – umożliwiają zorganizowanie działań,
- motywacyjną – źródło działania zorganizowanego i wydajniejszego,
- kontrolną – porównują wyniki z założonymi celami.

Prakseologiczne kryteria celów

W trakcie rozwijania przez przedsiębiorstwo zakresu świadczonych usług lub procesu produkcyjnego, należy uaktualniać jego cel działalności. Z uwagi na zło-

⁷ R. Miłaszewski, E. Broniewicz, J. Ejdyś, *Zarządzanie środowiskowe w przedsiębiorstwie użyteczności publicznej*, w: R. Miłaszewski (red.), *Strategia zarządzania środowiskowego w przedsiębiorstwie i gminie*, Wydawnictwo Politechniki Białostockiej, Poznań-Białystok 1999, s. 103.

⁸ T. Dobrowolski, A. Hetko, *Znów o gminach i ich zadaniach*, „Wokół Energetyki” 2004, nr 2 (18), s. 60.

⁹ J.D. Antoszkiewicz, *Firma wobec zagrożeń. Identyfikacja problemów*, Poltext, Warszawa 1998, s. 79-80.

żoność celu głównego, w skład którego wchodzi cele jednostkowe, mogą występować trudności w jego określeniu i skwantyfikowaniu. Skonstruowanie celów związane jest z oczekiwanym zaspokojeniem potrzeb w przyszłości. W literaturze przedmiotu obowiązuje przekonanie, że zysk i jego maksymalizacja jest tą kategorią ekonomiczną, która w największym stopniu determinuje funkcję celu przedsiębiorstwa. Neoklasyczny model podmiotu gospodarczego uznający właśnie maksymalizację zysku pomija oddziaływanie i relacje rozkładu dochodów w czasie, przepływ gotówki i ryzyko. Jednak ujęcie neoklasyczne ma pewną wadę, gdyż z uwagi na duże zróżnicowanie przedsiębiorstw nie dostrzega się ich różnorodności form (przedsiębiorstwo produkcyjne, usługowe, komunalne) oraz sposobu zarządzania kapitałem i odpowiedzialności majątkowej właścicieli. Dlatego bliższe przedsiębiorstwu komunalnemu jest ujęcie behawioralne, w którym podmiot traktowany jest jako struktura wieloelementowa, z których każda ma własną sferę działalności wynikającą z przypisanych kompetencji. W odniesieniu do zysku, to w tym modelu nie jest on celem samym w sobie. Podmiot jako monopolista naturalny dąży jedynie do osiągnięcia efektów w tych płaszczyznach, do których określono kompetencje, czyli poziomu maksymalizacji przeciętnych dochodów. Tym różni się ta forma działalności od podmiotów, które maksymalizują zysk¹⁰.

Cele w działalności przedsiębiorstwa komunalnego mogą również być sformułowane jako *potrzeba*, która jest obiektywnym odzwierciedleniem sytuacji determinującej trwanie i rozwój, oraz jako *działanie* będące stanem pożądania rzeczy, do których podąża w określonym czasie przedsiębiorstwo¹¹.

Oczywiście ta „potrzeba” i „działanie” jako cele stanowią podstawę do określenia prakseologicznych kryteriów celów sklasyfikowanych ze względu na¹²:

- celowość działania – cele główne pierwszoplanowe i uboczne drugoplanowe,
- spontaniczność wyboru celów – cele własne i zadane,
- hierarchiczność – cele końcowe i pośrednie,
- zakres – cele indywidualne, partykularne oraz instytucjonalne,
- zgodność – cele współrzędne, konkurencyjne i alternatywne.

Tym efektywnościowym kryteriom według P.F. Druckera można przypisać cele formalne i ich zakres (tabela 1). Jednym z celów jest zakres odpowiedzialności publicznej. Odpowiedzialność ta obejmuje między innymi ochronę środowiska i rozwój zrównoważony. Ochrona środowiska jest więc jednym z celów nowoczesnego przedsiębiorstwa. Cele te dzieli się na formalne i rzeczowe. Cel formalny to taki, który występuje oficjalnie wraz z innymi w strukturze całościowych celów przedsiębiorstwa, a cel rzeczowy związany jest z produkcją lub jej organizacją, któ-

¹⁰ W. Janasz, *Funkcje celu w działalności przedsiębiorstw*, w: *Przedsiębiorstwo w gospodarce rynkowej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego Nr 127, Szczecin 1994, s. 15-21.

¹¹ K. Fabiańska, J. Rokita, *Planowanie rozwoju przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 1986, s. 16.

¹² B.R. Kuc, *Zarządzanie doskonałe*, Wydawnictwo Oskar-Master of Biznes, Warszawa 1999, s. 74-75.

ra ma charakter prośrodowiskowy. Tak pojmując cel środowiskowy i wpisując go w świadczenie usług, które w gospodarce komunalnej są pierwszoplanowym celem działalności przedsiębiorstwa, uzyskuje się dwie kategorie podmiotów. Jedną grupę stanowią przedsiębiorstwa, których celem jest tylko świadczenie usług, a drugą równorzędne świadczenie usług i ochrona środowiska¹³. Wynika to z istoty celu formalnego i rzeczowego.

Tabela 1. Zakres celów według P.F. Druckera

Cel	Zakres celów
Rentowność	Analiza ze względu na poniesione nakłady
Pozycja rynkowa	Udział w obrotach, ceny, sieć dystrybucyjna, wizerunek firmy
Produktywność	Udoskonalanie relacji uzyskanych wyników do poniesionych nakładów
Środki finansowe	Zakres ustalania zapotrzebowania i pozyskiwanie środków na działalność
Innowacje	Techniczne, technologiczne, organizacyjne i ekonomiczne
Efektywność i możliwość rozwoju kadry menedżerskiej	Kontrakty menedżerskie, system płac
Wzrost wydajności pracowników	Poprawa warunków pracy, bhp, różne sposoby motywacji
Zakres odpowiedzialności publicznej	Zadania wobec otoczenia, ochrona środowiska, rozwój zrównoważony

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: P.F. Drucker, *The Practice of Management*, Heinemann, London 1955, s. 355, za: H. Bieniok, J. Rokita, *Struktura organizacyjna przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice 1980, s. 25.

Wybór optymalnej orientacji celów w działalności przedsiębiorstwa komunalnego realizującego zrównoważony rozwój

Dokonując łącznej analizy celu środowiskowego z prowadzoną polityką wobec ochrony środowiska (pasywna i aktywna), można skonstruować dwuwymiarową macierz (rys. 1). W każdym polu macierzy został zlokalizowany odpowiedni typ przedsiębiorstwa, oznaczony literami A, B, C lub D.

W polach C oraz D znajdują się przedsiębiorstwa, w których ochrona środowiska została zapisana jako cel i przedmiot polityki przedsiębiorstwa. W szczegóło-

¹³ Za: K. Zimniewicz, *Współczesne koncepcje i metody zarządzania*, PWE, Warszawa 1999, s. 173-174.

wym zapisie przedsiębiorstwo typu C charakteryzuje się ochroną środowiska, jako endogenicznym celem rzeczowym, a podmioty typu D ochroną środowiska, jako endogenicznym celem formalnym i dodatkowym postulatem normatywnym. Dlatego ochrona środowiska w podmiotach typu C jest wewnętrznym celem przedsiębiorstwa oraz elementem składowym strategii produkt–rynek. Przejawia się to w dobrowolnym podejmowaniu różnych przedsięwzięć mających wpływ na oszczędzanie zasobów środowiska naturalnego, a także na wykorzystaniu w procesie technologicznym technologii przyjaznych środowisku. Jeszcze silniejsze oddziaływanie i zapobieganie zagrożeniom środowiska poprzez wprowadzanie bezpiecznych i czystych technologii, procesów i wyrobów zaobserwować można w przedsiębiorstwach typu D. W tej grupie priorytetowym celem działalności oprócz świadczenia usług jest ochrona środowiska. Dzieje się to poprzez formalne definiowanie celów środowiskowych, które są częścią składową strategii działania¹⁴.

Polityka na rzecz środowiska \ Cele	Świadczenie usług	Świadczenie usług i ochrona środowiska
Pasywna	przedsiębiorstwo typu A	przedsiębiorstwo typu B
Aktywna	przedsiębiorstwo typu C	przedsiębiorstwo typu D

Rys. 1. Macierz celu i polityki ochrony środowiska

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: E. Frese, J. Kloock, *Internes Rechnungswesen und Organisation aus der Sicht Umweltschutzes*, „Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis” 1989, Nr 1, s. 7, za: K. Zimmewicz, *Współczesne koncepcje i metody zarządzania*, PWE, Warszawa 1999, s. 174.

W przypadku przedsiębiorstw zaliczanych do grupy A i B, z uwagi na pasywny charakter prowadzonej polityki w zakresie ochrony środowiska należy stwierdzić, że wszystkie z tym związane działania podyktowane są zewnętrznymi wymogami wynikającymi z przepisów prawa. Dlatego w polu wskazanym dla przedsiębiorstw typu A ochrona środowiska, jako egzogeniczny cel rzeczowy, wymuszana jest przepisami, normami i standardami, podmioty typu B zaś ochronę środowiska formułują w postaci celów rzeczowych, jako przedmiot public relation¹⁵.

Orientacja prośrodowiskowa celów przedsiębiorstw komunalnych jest coraz bardziej widoczna. Sprzyjają temu instrumenty oddziaływania bezpośredniego (command and control – CAC), które mają charakter nakazowy, kontrolny i zaka-

¹⁴ J. Adamczyk, T. Nitkiewicz, *Programowanie zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa 2007, s. 53.

¹⁵ J. Adamczyk, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, Wydawnictwo AE w Krakowie, Kraków 2001, s. 57.

zowy. Prowadzi to w działalności przedsiębiorstw komunalnych do wyznaczenia przepisów regulujących ilościowe ograniczenia emisji zanieczyszczeń, gospodarowanie przestrzenią, a także możliwością korzystania i użytkowania zasobów środowiska. Obecnie obowiązującymi normami objęte zostały takie obszary, jak:

- wielkość emisji – dopuszczalny poziom zanieczyszczenia emitowanego do środowiska,
- wielkość imisji – poziom stężenia polutantów w środowisku,
- technologie,
- regulacje w procedurze działalności gospodarczej, np. uzyskanie pozwoleń emisyjnych¹⁶.

Konieczność zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstwa komunalnego w kategorii możliwych celów strategicznych powinna być rozpatrywana jako wypadkowa wag trzech możliwości:

- zysku w odniesieniu do bezpieczeństwa i wzrostu,
- wzrostu w odniesieniu do bezpieczeństwa i zysku,
- bezpieczeństwa w odniesieniu do zysku i wzrostu¹⁷.

Wybór każdej z tych możliwości pozwala w sposób odmienny realizować wymagania strategiczne, ale nie mogą być one, szczególnie w przypadku przedsiębiorstwa komunalnego, pozbawione silnej relacji z otoczeniem. Tym najbliższym otoczeniem jest gmina, jako instytucja, która w stosunku do przedsiębiorstwa komunalnego pełni teoretycznie trzy funkcje¹⁸:

- podmiotu kształtującego politykę w zakresie prowadzonej działalności,
- podmiotu pośrednio prowadzącego działalność gospodarczą związaną z świadczonymi usługami,
- odbiorcy usług.

W rzeczywistości funkcje te często wzajemnie się nakładają, uzupełniają i polaryzują, głównie w sytuacji, gdy gmina samodzielnie realizuje wszystkie obowiązki, które wynikają z tych funkcji. W związku z tym przedsiębiorstwo komunalne dla prawidłowej realizacji idei zrównoważonego rozwoju powinno przeprowadzać systematyczne analizy różnych czynników. Grupa tych analiz obejmowałaby¹⁹:

- zakres społeczny,
- ocenę ekonomiczną możliwości rozwoju przedsiębiorstwa komunalnego,
- politykę środowiskową i prawną (w zależności od typu świadczonych usług),

¹⁶ K. Giordano, *Planowanie zrównoważonego rozwoju gminy w praktyce*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2005, s. 25.

¹⁷ P. Banaszyk, *Formułowanie celów strategicznych w zarządzaniu polskimi przedsiębiorstwami*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Zeszyty Naukowe – Seria II, Prace habilitacyjne, Zeszyt 152, Poznań 1998, s. 74.

¹⁸ B. Kasprzyk, *Planowanie energetyczne w gminach – uprawnienie czy obowiązek?* „Wokół Energetyki” 2004, nr 1 (17), s. 21.

¹⁹ W. Wohinz, M. Moor, *Betriebliches Energiemanagement*, Institut für Wirtschafts- und Betriebswissenschaften, Technische Universität Graz, Graz 1986, s. 313.

- technologię,
- wielkość zapotrzebowania na określoną usługę,
- markę przedsiębiorstw w otoczeniu i pozycję w sektorze,
- konkurencyjność innych usługodawców.

Dlatego należy rozważyć, jakie na poziomie gminy powinny być uwzględnione elementy, aby można było mówić o zrównoważonym rozwoju. Należałoby więc określić obszar, w którym **zapewnienie zrównoważonego rozwoju** wymaga działań gminy. W skład tego obszaru wchodzi **lokalna społeczność**, ze swym dorobkiem kulturowym, użytkowanie **środowiska naturalnego**, a w szczególności funkcjonowanie i produktywność podstawowych ekosystemów oraz możliwości **rozwój gospodarczego**. Drugim elementem mającym istotny wpływ na zrównoważony rozwój jest **sposób równoważenia tegoż rozwoju** na płaszczyźnie gospodarczej, środowiskowej i społecznej oraz równoważenie wydatków na inwestycyjne i pozainwestycyjne formy rozwoju. Ostatnim elementem triady jest sam **rozwój podstawowej jednostki samorządu terytorialnego**, który nie powinien w ujęciu długoterminowym ograniczać rozwoju obecnego i przyszłych pokoleń²⁰.

W tak pojmowany rozwój zrównoważony całej gminy wpisuje się funkcjonowanie przedsiębiorstwa komunalnego. Dla efektywnego i skutecznego realizowania wszystkich jego funkcji muszą zostać sprecyzowane standardy dotyczące norm ekonomicznych, społecznych i ekologicznych, w których przedsiębiorstwo prowadzi działalność (tabela 2).

Tabela 2. Normy i ich cechy w rozwoju zrównoważonym przedsiębiorstwa komunalnego

Rodzaj normy	Podstawowy cel	Korzyści
Ekonomiczna	<ul style="list-style-type: none"> – wzrost wydajności – osiągnięcie bezpieczeństwa interesów – bezpieczeństwo dla odbiorców 	<ul style="list-style-type: none"> – równowaga w otoczeniu – wzrost reputacji – wzrost dobrobytu odbiorców
Spółeczna	<ul style="list-style-type: none"> – zadowolenie odbiorców – konkurencyjność w stosunku do innych usługodawców – umocnienie marki 	<ul style="list-style-type: none"> – wzrost zapotrzebowania na produkty – pewność dostaw usług
Ekologiczna	<ul style="list-style-type: none"> – ograniczenie emisji zanieczyszczeń – przestrzeganie przyznaných limitów ekologicznych – produkcja przyjazna środowisku i mieszkańcom 	<ul style="list-style-type: none"> – mniejsze kary środowiskowe – możliwość wzrostu zysku – wzrost wartości firmy i reputacji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie P. Bøgelund, *Making green discourses matter in policy-making: Learning from discursive power struggles within the policy area of car taxation*, „Ecological Economics” 2007, Vol. 63, No. 1, s. 81.

²⁰ K. Giordano, *Planowanie zrównoważonego rozwoju gminy*, s. 33.

Zakończenie

Najbardziej optymalnym rozwiązaniem w przypadku realizacji celów przedsiębiorstwa komunalnego jest zachowanie relacji ekonomii i ekologii. Wprowadzając dodatkowe standardy, zostanie zapewniona koherencja przedsiębiorstwa komunalnego ze społecznością lokalną. Efekt addytywny dla rozwoju zrównoważonego będzie wysoce korzystny zarówno dla przedsiębiorstwa ciepłowniczego, władz gminy, jak i dla samych mieszkańców.