

Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Gomunicach

Analiza sytuacji organizacyjno-prawnej, kadrowej oraz
finansowej



Poznań, 24 kwietnia 2015 r.
© Curulis Sp. z o.o.

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE.....	4
CELE ANALIZY	4
PODSTAWA PRAWNA	5
DOKUMENTY PODDANE ANALIZIE.....	6
FUNKCJONOWANIE SAMORZĄDOWEGO ZAKŁADU BUDŻETOWEGO.....	7
GMINA GOMUNICE	8
<i>Budżet gminy</i>	9
CZĘŚĆ I. ANALIZA ORGANIZACYJNO-KADROWA.....	12
<i>Przedmiot działalności</i>	12
<i>Mienie Zakładu</i>	13
<i>Analiza kadrowa</i>	14
<i>Koszty wynagrodzeń</i>	17
<i>Polityka taryfowa</i>	17
CZĘŚĆ II. ANALIZA FINANSOWA.....	24
<i>Bilans</i>	24
<i>Rachunek Zysków i Strat</i>	29
<i>Analiza wskaźnikowa</i>	32
CZĘŚĆ III. PROGNOZA	36
CZĘŚĆ IV. WARIANTY DZIAŁAŃ	40
FORMY PROWADZENIA GOSPODARKI KOMUNALNEJ	40
POZOSTAWIENIE ZAKŁADU GOSPODARKI KOMUNALNEJ I MIESZKANIOWEJ W OBECNEJ FORMIE	41
REFERAT W URZĘDZIE GMINY ORAZ JEDNOSTKA BUDŻETOWA.....	41
<i>Procedura Przekształcenia</i>	42
<i>Organizacja</i>	42
<i>Zmiany kadrowe</i>	43
<i>Efekty finansowe</i>	44
SPÓŁKA KOMUNALNA	48
<i>Zakres działalności</i>	48
<i>Procedura Przekształcenia</i>	49
<i>Mienie zakładu</i>	50
<i>Organizacja</i>	51
<i>Zmiany kadrowe</i>	53
<i>Efekty finansowe</i>	53
CZĘŚĆ V. WNIOSKI.....	55
SPIS TABEL	58
SPIS RYCIN.....	59
INFORMACJE O WYKONAWCY.....	60

WPROWADZENIE

Gospodarka komunalna jest jednym z zadań samorządu mających na celu zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Gmina jako podstawowy szczebel podziału terytorialnego w najszerszym stopniu realizuje działania z zakresu użyteczności społecznej. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym zadania własne gminy obejmują w szczególności sprawy: wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwienia odpadów komunalnych, gminnego budownictwa mieszkaniowego, zieleni gminnej i zadrzewień oraz gminnych dróg, ulic i mostów.

Wszystkie podmioty gospodarki komunalnej w Polsce działają w formie samorządowych zakładów budżetowych, jednostek budżetowych, spółek z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółek akcyjnych. Zgodnie z danymi Ministerstwa Skarbu Państwa w przeważającej części zadania z zakresu gospodarki są realizowane poprzez spółki komunalne (według danych na 2013 rok stanowiły one 58% wszystkich podmiotów). Niewątpliwie jednym z atutów spółki komunalnej jest nie zaliczanie jej do sektora finansów publicznych, co oznacza, że zaciągnięte przez nie zobowiązania nie powiększają długu publicznego ani długu danej jednostki samorządu terytorialnego. Z drugiej strony należy mieć na uwadze, że sensem istnienia spółki komunalnej, jak każdego przedsiębiorstwa, jest osiągnięcie rentowności.

W celu weryfikacji obecnej sytuacji w zakresie prowadzenia gospodarki komunalnej oraz wskazania przyszłych działań przeprowadzono audyt funkcjonalny Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej. Opracowany raport został wykonany na podstawie umowy zawartej w dniu 5 lutego 2015 roku pomiędzy Gminą Gomunice, a firmą Curulis Sp. z o.o.

CELE ANALIZY

Głównym celem analizy jest ocena funkcjonowania Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Gomunicach pod względem organizacyjnym, kadrowym oraz finansowym.

Przedstawione wnioski oraz rekomendacje stanowią podstawę do dalszych decyzji, mających na celu usprawnić działalność Gminy w wykonywaniu jej zadań własnych w zakresie gospodarki komunalnej. Ponadto częste zmiany przepisów oraz nowe oczekiwania formułowane w odniesieniu do zakładów budżetowych, powodują konieczność rozważenia różnych możliwości prowadzenia gospodarki komunalnej przez Gminę Gomunice. Zaproponowane działania umożliwiają obniżenie kosztów oraz poprawę jakości świadczonych usług.

W pierwszych częściach opracowania zawarto analizy organizacyjno-kadrową oraz finansową podmiotu działającego w formie samorządowego zakładu budżetowego. Kolejną część stanowić będzie prognoza podstawowych danych finansowych, sta-

nowiąca punkt wyjścia do rozważenia możliwości rozwijania poszczególnych rodzajów działalności z uwzględnieniem różnych form prowadzenia gospodarki komunalnej.

Rekomendacje mają za zadanie w sposób skrótowy podsumować całłościowy efekt prac wykonanych przy sporządzaniu poniższej ekspertyzy.

PODSTAWA PRAWNA

Niniejsza analiza powinna charakteryzować się interdyscyplinarnością. Oznacza to, że aspekt reorganizacji powinien zostać rozpatrzony w każdym kierunku w jakim wywołuje on efekty. Nie należy ograniczać się w tych rozważaniach jedynie do aspektów finansowych przekształcenia i podstaw prawnych działania nowego podmiotu. Głębokiej analizy wymagają zarówno sfera podatkowa, zakres działalności ewentualnej spółki, sprawy pracownicze, rejestracyjne i inne.

Podstawę prawną niniejszego opracowania stanowią w szczególności¹:

- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. 2014, poz. 121 j.t. z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (j.t. Dz. U. 2014, poz. 1502 j.t. z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2013, poz. 594 j.t. z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. 2014 poz. 851 j.t. z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. 2011, Nr 45, poz. 236 j.t.);
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2014, poz. 518 j.t. z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. Nr 216, poz. 1584 ze zm.);
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. 2012, nr 749 j.t. z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. 2010, nr 101 poz. 649 z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. 2013, poz. 1030 j.t. z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. 2015, poz. 139 j.t. z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. 2014, poz. 1202 j.t.);
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2013, poz. 885 j.t. z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241);
- Akty wykonawcze do powyższych ustaw.

¹ Uszeregowanie chronologiczne.

Ponadto posłkowano się:

- Orzecnictwem sądów krajowych;
- Orzecnictwem sądów europejskich;
- Interpretacjami organów podatkowych w sprawach indywidualnych, przedmiotowo zbliżonych do zakresu analizy;
- Poglądami doktryny, wyrażonymi w artykułach, glosach i innych publikacjach.

Wykorzystano obszerne fragmenty bez odrębnego powoływania w przypisach dolnych i końcowych następujących pozycji literatury:

- W. Gonet, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz – wzory umów i regulaminów, Warszawa 2010;
- K. Jaśkowski, E. Maniewska, Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy, Warszawa 2012;
- M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka, *Ustawa o finansach publicznych – Komentarz*, Wrocław 2010;
- B. Kardas, Realizacja zadań gminy wynikających z ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw w kontekście stosowania ustawy - Prawo zamówień publicznych, Biblioteka LEX 2011;
- C. Kosikowski, Nowa ustawa o finansach publicznych, Warszawa 2010;
- L. Lipiec-Warzecha, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Warszawa 2011;

DOKUMENTY PODDANE ANALIZIE

Na cele niniejszego dokumentu przeanalizowano poniższe pozycje uzyskane od kierownictwa i pracowników Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej oraz Urzędu Gminy:

- Uchwała Nr VII/45/2007 Rady Gminy Gornice z dnia 15 czerwca 2007 r. w sprawie uchwalenia Statutu Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej;
- Uchwały w sprawie zatwierdzenia taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków wraz z wnioskami taryfowymi na lata 2012-2015;
- Bilans Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej za lata 2011-2014;
- Zestawienie zmian w funduszu jednostki za lata 2011-2014;
- Rachunek zysków i strat Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej za lata 2011-2014;
- Roczne sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych za okres 2010-2014;
- Roczne sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetowych za okres 2010-2014;

- Roczne sprawozdania z wykonania planów finansowych samorządowych zakładów budżetowych (Rb-30S) za lata 2011-2014;
- Sprawozdanie z działalności Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej za lata 2011-2013;
- Informacja o zatrudnieniu w Zakładzie Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w 2014 roku;
- Sprawozdania o stanie należności i zobowiązań w latach 2011-2014;
- Plany finansowe Zakładu w latach 2011-2015;
- Wykaz środków trwałych (majątku) będących w posiadaniu zakładu;
- Regulamin pracy Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej;
- Regulamin organizacyjny Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej;

FUNKCJONOWANIE SAMORZĄDOWEGO ZAKŁADU BUDŻETOWEGO

Na mocy przepisów ustawy o finansach publicznych samorządowy zakład budżetowy stanowi jedną z jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych. Zakres zadań własnych samorządu możliwych do realizacji w powyższej formie stanowi katalog zamknięty i tworzą go następujące obszary:

1. gospodarka mieszkaniowa i gospodarowanie lokalami użytkowymi;
2. drogi, ulice, mosty, place oraz organizacja ruchu drogowego;
3. wodociągi i zaopatrzenie w wodę, kanalizacja, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk oraz unieszkodliwianie odpadów komunalnych, zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;
4. lokalny transport zbiorowy;
5. targowiska i hale targowe;
6. zieleń gminna i zadrzewienia;
7. kultura fizyczna i sport, w tym utrzymanie terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;
8. pomoc społeczna, reintegracja zawodowa i społeczna oraz rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych;
9. utrzymanie różnych gatunków egzotycznych i krajowych zwierząt, w tym w szczególności prowadzenie hodowli zwierząt zagrożonych wyginięciem, w celu ich ochrony poza miejscem naturalnego występowania;
10. cmentarze.

Gospodarka finansowa samorządowego zakładu budżetowego opiera się na rocznym planie finansowym, który stanowią przychody oraz koszty zakładu. W świetle obowiązujących przepisów Zakład wykonuje zadania odpłatnie, pokrywając, co do zasady, koszty swojej działalności z przychodów własnych. Ponadto źródłem finansowania działalności samorządowego zakładu budżetowego, mogą być również:

1. dotacje przedmiotowe;
2. dotacje celowe na zadania bieżące finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3;
3. dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji.

Jak wskazuje praktyka podstawową formą dotowania samorządowego zakładu budżetowego jest dotacja przedmiotowa, kalkulowana według stawek jednostkowych. Dotacje przedmiotowe są definiowane jako środki przeznaczone na dopłaty do określonych rodzajów wyrobów lub usług, kalkulowane według stawek jednostkowych. Środki te stanowią wydatki budżetu, podlegające – zgodnie z regułą wyrażoną w art. 126 ustawy o finansach publicznych – szczególnym zasadom rozliczania. Celem dotacji jest zaspokojenie potrzeb wspólnoty samorządowej poprzez obniżenie ceny świadczonych przez samorządowe zakłady budżetowe usług w sferze użyteczności publicznej. Trzeba jednak zaznaczyć, że dotacje przedmiotowe nie mogą przekroczyć 50% kosztów jego działalności.

Wykonywanie zadań w formie samorządowego zakładu budżetowego znajduje zastosowanie wszędzie tam, gdzie możliwa jest odpłatność za świadczone usługi, a przychody ze sprzedaży tych usług pokrywają lub powinny pokrywać koszty działalności (odstępstwo od reguły niefunduszowania, w świetle której środków publicznych pochodzących z poszczególnych tytułów nie można wiązać z przeznaczeniem na sfinansowanie imiennie określonych wydatków).

Forma prawna zakładu budżetowego nie sprzyja prowadzeniu przez niego działalności w sposób ekonomiczny i konkurencyjny wobec innych funkcjonujących na rynku podmiotów. Podmioty te charakteryzuje niski stopień samodzielności oraz szeroki zakres nadzoru jednostki tworzącej.

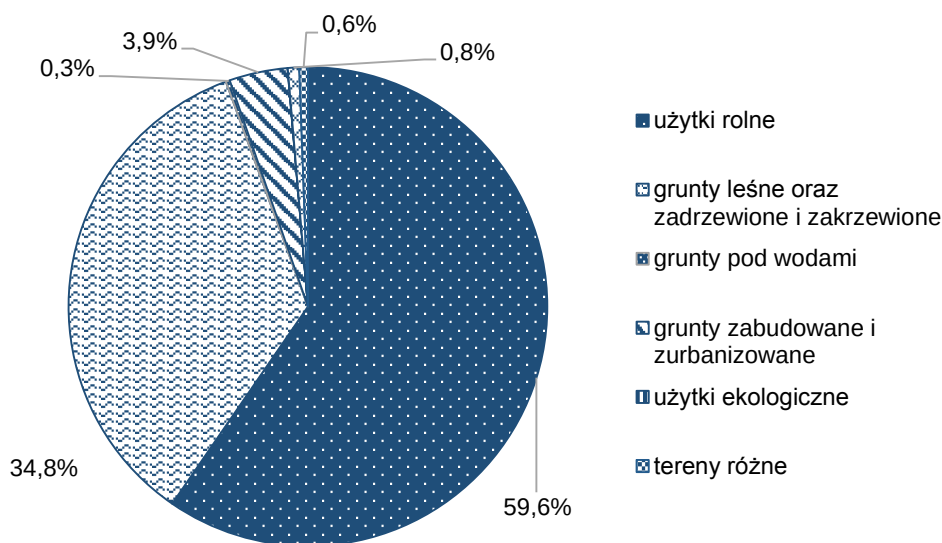
Z drugiej jednak strony, może wpływać to na skuteczność realizowania interesów wspólnoty samorządowej, przykładowo przy realizacji zadań w formie spółki komunalnej jej głównym celem jest przede wszystkim maksymalizacja zysku.

GMINA GOMUNICE

Gmina Gomunice położona jest w powiecie radomszczańskim, w województwie łódzkim. Według danych GUS od 2010 roku liczba mieszkańców ulegała spadkowi i na dzień 31.12.2013 roku sięgała prawie 6 tys. osób. Gęstość zaludnienia na koniec 2013 roku wynosiła 95 osoby na 1 km² i jest ona wyższa od średniej dla powiatu wynoszącej 81 osoby.

Ponadto, mając na uwadze podział na taryfowe grupy odbiorców, należy zwrócić uwagę na kształtowanie się ilości mieszkań oraz podmiotów gospodarczych w ostatnich latach. Liczba mieszkań przypadająca na 1000 mieszkańców wynosiła 369,7 i od 2010 roku wzrosła o 13,1, w wartościach absolutnych – 2199. Liczba podmiotów gospodarczych na terenie Gminy Gomunice na 10 tys. mieszkańców wynosi 521 (wzrost przez 4 lata o 17 podmiotów). W strukturze podmiotów gospodarczych działających na terenie Gminy w 2013 roku dominowały podmioty działające w branży usługowej.

Jednym z czynników, oprócz liczby mieszkańców, wpływającym na efektywne funkcjonowanie systemu wodno-kanalizacyjnego jest struktura użytkowania gruntów. Zdecydowanie mniejszym kosztem eksploatacji sieci charakteryzować będą się tereny o zwartej zabudowie. Jak wskazuje poniższa rycina prawie 60% gruntów na terenie Gminy Gomunice stanowią użytki rolne, łącznie z gruntami leśnymi oraz zadrzewionymi i zakrzewionymi, jest to prawie 95% powierzchni. Tereny zabudowane i zurbanizowane zajmują niecałe 4% powierzchni, niski udział tego typu terenów może wpływać niekorzystnie na dalszą możliwość rozbudowania sieci infrastruktury technicznej.

Ryc. 1. Struktura użytkowania gruntów w Gminie Gomunice (stan na 31.12.2013)

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

W zakresie infrastruktury wodociągowej długość czynnej sieci rozdzielczej w 2013 roku stanowiła 85 km (wzrost od 2010 roku o 0,3 km), a liczba ludności korzystająca z sieci wynosiła 5 482 osoby (ponad 92% ogółu mieszkańców). Średnie zużycie wody w gospodarstwach domowych na 1 mieszkańca w ciągu roku to 34,6 m³.

Długość sieci kanalizacyjnej na terenie Gminy Gomunice wynosiła 10,8 km i w porównaniu z 2010 rokiem wzrosła o 3,2 km. Ilość odprowadzanych ścieków spadła w stosunku do 2010 roku – obecnie 69 dam³ (69 000 m³). Liczba ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej wynosi 1 796 osoby (30% mieszkańców).

BUDŻET GMINY

W poniższej części została przedstawiona krótka charakterystyka dochodów oraz wydatków Gminy Gomunice w ostatnich latach. Dane te mają określić obecną sytuację finansów jednostki, która powinna stanowić punkt odniesienia do możliwości finansowania zadań w zakresie gospodarki komunalnej.

Tabela 1. Dochody Gminy Gomunice w latach 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014*
DOCHODY OGÓŁEM	13 367 530	13 594 114	14 177 986	15 105 535	16 278 584
Dochody bieżące	13 008 500	13 284 994	13 681 807	14 540 053	16 056 364
Podatki i opłaty lokalne	1 588 181	1 562 140	1 847 381	1 957 772	2 021 318
Udział w podatkach centralnych	2 068 322	2 475 093	2 493 509	2 742 702	3 227 524
Subwencje	6 717 191	6 880 746	6 962 359	7 109 055	7 371 103
Dotacje	2 263 438	2 009 271	2 046 213	2 138 504	2 548 681
Pozostałe	371 367	357 744	332 345	592 020	887 739
Dochody majątkowe	359 030	309 120	496 179	565 483	222 219
Dochody z majątku	359 030	0	22 460	268 700	46 965
Dotacje na inwestycje	0	309 120	473 719	296 783	175 254

*dane za grudzień

Źródło: Opracowanie własne

Dochody Gminy Gomunice w latach 2010-2014 wynosiły średnio 14,5 mln zł, głównie były to dochody bieżące stanowiące ponad 97% dochodów ogółem. Najważniejszymi źródłami dochodów Gminy Gomunice są subwencje oraz dotacje – ponad 63% wpływów. Podatki i opłaty lokalne, które stanowią jeden z najważniejszych dochodów własnych Gminy wynoszą średnio 1,7 mln zł (ponad 12% dochodów).

Tabela 2. Wydatki Gminy Gomunice w latach 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014*
WYDATKI OGÓŁEM	17 649 818	15 406 900	14 024 068	14 320 842	15 737 333
Wydatki bieżące	13 360 539	12 874 076	13 342 184	13 505 721	14 915 928
Wynagrodzenia i pochodne	6 633 402	6 944 061	7 470 025	7 369 719	7 753 466
Pozostałe bieżące	6 660 170	5 639 835	5 426 754	5 801 927	6 900 790
Obsługa długu- odsetki i dyskonto	66 967	290 180	445 405	334 075	261 673
Poręczenia i gwarancje	0	0	0	0	0
Wydatki majątkowe	4 289 279	2 532 823	681 883	815 121	821 404

*dane za grudzień

Źródło: Opracowanie własne

Wydatki w ostatnim 5leciu wynosiły średnio 15,4 mln zł, przeciętna wysokość wydatków została zawyżona przez znaczne wydatki majątkowe w 2010 roku. Ponad 88% całkowitych wydatków stanowią wydatki bieżące, z których ponad 50% stanowią koszty wynagrodzeń oraz pochodnych. Od 2012 roku, ze względu na zmniejszone wydatki majątkowe budżet Gminy Gomunice wykazywał nadwyżkę – w 2014 roku (wg danych za grudzień) wyniosła ona ponad 500 tys. zł.

Gospodarka komunalna stanowi czwartą co do wielkości pozycję wydatków Gminy Gomunice (po oświacie i wychowaniu – 43%, pomocy społecznej – 15% oraz administracji publicznej – 12%). Średniorocznie w latach 2010-2014 koszty w zakresie gospodarki komunalnej wynosiły 1,5 mln zł (około 10% budżetu po stronie wydatkowej). Struktura wydatków Gminy w powyższym obszarze została przedstawiona w tabeli nr 3.

Tabela 3. Wydatki w dziale Gospodarka komunalna i ochrona środowiska w latach 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014*	średnia
oświetlenie ulic, placów i dróg	278 521	238 900	310 353	316 254	390 998	307 005
zakłady gospodarki komunalnej	731 395	52 142	13 894	0	120 000	183 486
gospodarka odpadami	0	17 449	19 664	174 866	431 605	128 717
oczyszczanie miast i wsi	71 890	24 366	66 538	26 274	33 290	44 472
gospodarka ściekowa i ochrona wód	2 119	333	70	189 632	0	38 431
schroniska dla zwierząt	17 974	16 838	22 291	33 623	31 526	24 451
wpływy i wydatki związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska	29 344	1 818	7 043	15 104	0	10 662
utrzymanie zieleni w miastach i gminach	25 571	1 582	0	0	0	5 431
pozostała działalność	2 124 344	1 536 762	383 524	1 428	2 715	809 754
RAZEM	3 281 158	1 890 190	823 377	757 180	1 010 134	1 552 408

*dane za grudzień

Źródło: Opracowanie własne

Najwięcej środków w zakresie gospodarki komunalnej, pomijając pozostałą działalność, przeznaczanych było na oświetlenie ulic, placów i dróg, zakład gospodarki komunalnej oraz na zadania w zakresie gospodarki odpadami. Wydatki przeznaczane na Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej wynosiły średnio 183 tys. zł, które stanowiły przede wszystkim wydatki majątkowe (prawie 90%) oraz dotacje przedmiotowe (dopłata do wody) – tylko do 2012 roku. W 2010 roku wydatkowano z budżetu Gminy ponad 700 tys. zł na zakład gospodarki komunalnej, z których 95% stanowiły wydatki majątkowe.

CZĘŚĆ I. ANALIZA ORGANIZACYJNO-KADROWA

PRZEDMIOT DZIAŁALNOŚCI

Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Gomunicach świadczy usługi komunalne oraz mieszkaniowe, w szczególności:

1. zarządza oraz administruje komunalnym zasobem mieszkaniowym;
2. zarządza gminną siecią wodociągowo-kanalizacyjną (obsługa eksploatacyjna i techniczna przekazanych w użytkowanie urządzeń, budowa, modernizacja sieci, zapewnienie dostawy wody i odprowadzanie ścieków);
3. utrzymuje zieleń na terenie gminy;
4. prowadzi targowisko;
5. utrzymuje czystość oraz wywozi nieczystości stałe oraz płynne;
6. zarządza gminną siecią drogową (obsługa eksploatacyjna i techniczna dróg, budowa i modernizacja sieci drogowej wraz z infrastrukturą drogową);
7. świadczy inne usługi z zakresu użyteczności publicznej.

Zakres zadań możliwych do wykonywania poprzez samorządowy zakład budżetowy, określony w ustawie o finansach publicznych, jest katalogiem zamkniętym. Wymienione wyżej czynności, określone w statucie, wskazują na niespójność w stosunku do ustawy. Problematyczne jest wskazywanie innych usług z zakresu użyteczności publicznej, jako przedmiot działalności, co oznacza, że obszar działalności ma charakter otwarty.

Odnosząc się natomiast do zapisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę oraz zbiorowym odprowadzaniu ścieków Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej jest przedsiębiorstwem wodociągowo – kanalizacyjnym. Do jego najważniejszych zadań, określonych na gruncie powyższej ustawy, jest określenie taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków. Przedsiębiorstwo ma obowiązek:

1. zapewnienia sprawności posiadanych urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych;
2. prowadzenia wewnętrznej kontroli jakości wody;
3. zapewnienia w sieci odpowiedniego ciśnienia wody;
4. zawierania umów o zaopatrzenie w wodę z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci.

Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane zapewnić budowę urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, ustalonych przez gminę w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego gminy, w zakresie uzgodnionym w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji. Przedsiębiorstwo planujące budowę takich urządzeń, opracowuje wieloletni plan rozwoju i modernizacji, który powinien w szczególności określać:

1. planowany zakres usług wodociągowo-kanalizacyjnych;
2. przedsięwzięcia rozwojowo-modernizacyjne w poszczególnych latach;
3. przedsięwzięcia racjonalizujące zużycie wody oraz wprowadzanie ścieków;
4. nakłady inwestycyjne w poszczególnych latach;
5. sposoby finansowania planowanych inwestycji.

Możliwość odstąpienia od opracowania planu występuje jedynie w przypadku, gdy przedsiębiorstwo wodociągowe nie planuje budowy nowych urządzeń, co jednak wydaje się niespotykane w praktyce, ponieważ o kierunkach rozwoju, a tym samym obowiązkach rozbudowy sieci decyduje gmina uchwalając studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Gomunice (z dnia 15 października 2014 roku) w zakresie gospodarki wodno-ściekowej przewiduje się:

1. rozbudowę sieci wodociągowej w gminie;
2. budowę sieci wodociągowej w miejscowościach z wyznaczonymi terenami pod zabudowę lotniskową;
3. opracowanie projektu kanalizacji na terenie gminy;
4. skanalizowanie gminy zgodnie z opracowanym programem;
5. budowę indywidualnych oczyszczalni przydomowych.

Ponadto w obecnie obowiązującej wieloletniej prognozie finansowej jako jedno z przedsięwzięć (załącznik nr 2) zostało wyznaczone budowa kanalizacji sanitarnej w miejscowości Gomunice oraz Kletnia – Etap II.

Plany inwestycyjne określone zarówno w studium jak i wieloletniej prognozie finansowej wskazują, że Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej powinien mieć opracowany wieloletni plan rozwoju i modernizacji.

W przypadku pozostania przy obecnej formie realizowania zadań w zakresie gospodarki wodno-ściekowej zaleca się weryfikację i modyfikację statutu jednostki oraz opracowanie wieloletniego planu rozwoju.

MIENIE ZAKŁADU

Składniki mienia komunalnego zakładu budżetowego stanowią mienie odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego. Mienie to obejmuje własność oraz inne prawa majątkowe. Środki trwałe będące w posiadaniu Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej stanowią głównie środki transportu oraz maszyny, urządzenia i aparaty specjalistyczne. Zestawienie środków trwałych w użyciu Zakładu zostało przedstawione w poniżej tabeli.

Tabela 4. Wykaz środków trwałych Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej

	wartość początkowa	wartość na 1.01.2015
obiekty inżynierii lądowej i wodnej	21 733,45	12 043,77
maszyny, urządzenia i aparaty ogólnego zastosowania	1 904,00	0,00
sprzęt biurowy	38 250,20	0,00
maszyny, urządzenia i aparaty specjalistyczne	240 290,04	148 562,88
środki transportu	159 981,00	65 325,83
Przyczepy	10 646,00	0,00
samochody specjalne	68 396,00	59 183,33
samochody ciężarowe	36 650,00	6 142,50
ciągniki	44 289,00	0,00
razem	462 158,69	225 932,48

Źródło: Opracowanie własne

Obecnie większość środków trwałych będących w użyciu Zakładu została zamortyzowana (51%). Niezamortyzowane środki tworzą: sieć wodociągowa przekazana z Urzędu Gminy oraz środki transportu – samochód ciężarowy specjalny oraz koparko-ładowarka zakupione w 2014 roku.

ANALIZA KADROWA

Pracownicy, czyli kapitał ludzki, stanowią znaczący czynnik wpływający na jakościowe oraz ilościowe efekty działalności zarówno przedsiębiorstwa jak i innych organizacji. Odpowiedni dobór wykwalifikowanej kadry pozwala na osiągnięcie zamierzonych celów działania. Ponadto sprawy pracownicze stanowią jedną z najpoważniejszych kwestii w ewentualnych procesach restrukturyzacyjnych. Zanim jednak zostaną określone poszczególne warianty działania, a wraz z nimi procesy i konsekwencje związane z zatrudnionymi pracownikami, należy zbadać obecną politykę kadrową Zakładu.

Aktualnie pracownicy zakładu budżetowego są pracownikami samorządowymi w rozumieniu ustawy o pracownikach samorządowych, ze wszystkimi płynącymi z tego przywilejami. Według stanu na dzień 31 grudnia 2014 roku, w zakładzie zatrudnionych było 20 osób na 19,25 etatu. Ze względu na specyfikę działalności Zakładu tj. wykonywanie w dużej części robót fizycznych, liczba pracowników w poszczególnych miesiącach ulegała zmianom. W poniżej tabeli została przedstawiona struktura zatrudnienia w poszczególnych miesiącach.

Tabela 5. Struktura zatrudnienia w Zakładzie Gospodarki Komunalnej i Mieszaniowej w 2014 roku

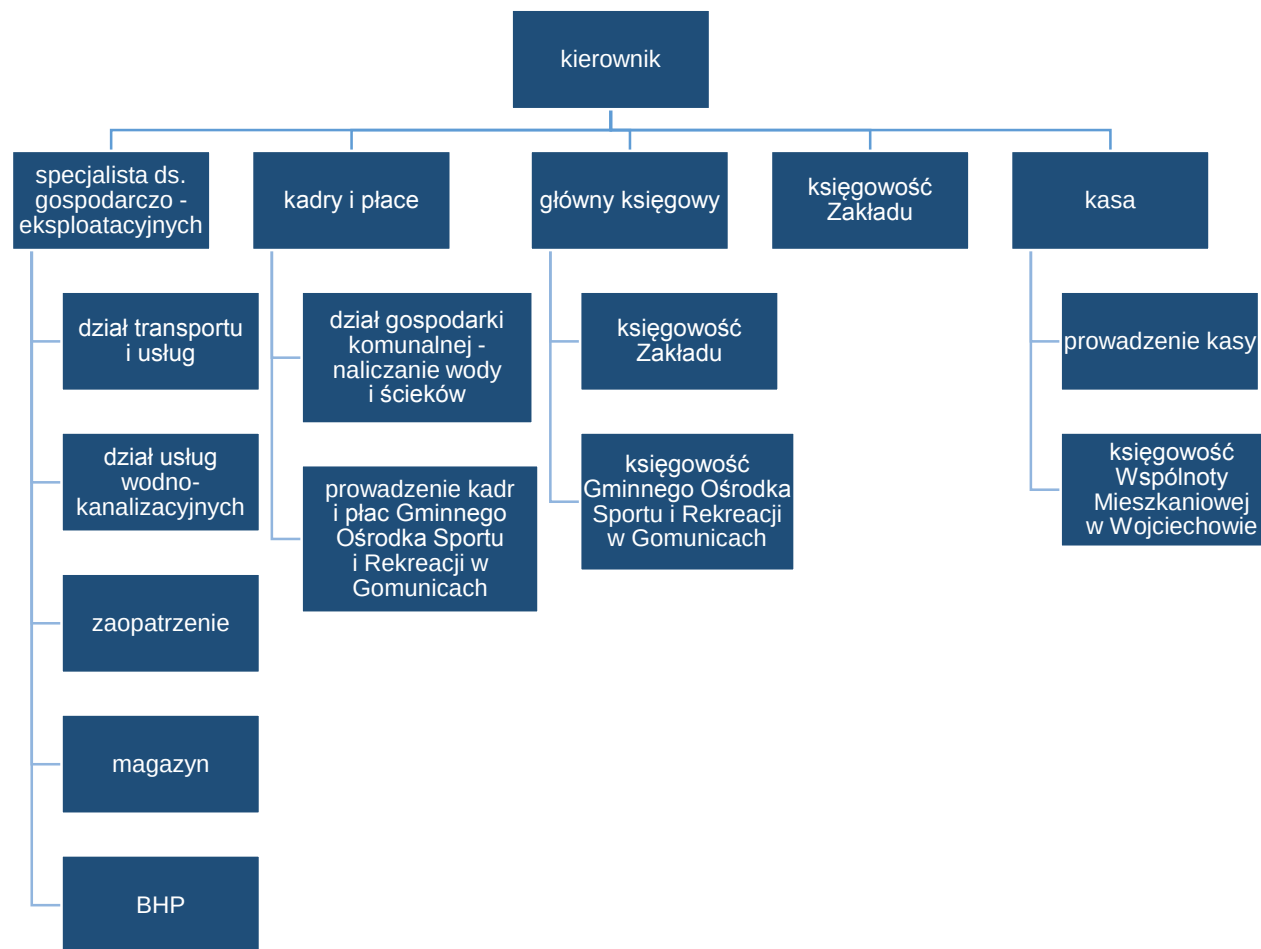
miesiąc	liczba pełnych etatów	liczba osób pracujących na umowę o pracę	liczba osób pracujących w innej formie - umowa zlecenie	pracownicy administracyjni	pracownicy fizyczni
styczeń	20,24	21,00	2,00	6,00	15,00
luty	20,25	21,00	2,00	6,00	15,00
marzec	21,08	23,00	2,00	6,00	17,00
kwiecień	22,25	23,00	2,00	6,00	17,00
maj	22,25	23,00	2,00	6,00	17,00
czerwiec	22,11	24,00	2,00	6,00	18,00
lipiec	22,25	23,00	2,00	6,00	17,00
sierpień	22,25	23,00	2,00	6,00	17,00
wrzesień	21,85	23,00	2,00	6,00	17,00
październik	21,25	22,00	2,00	6,00	16,00
listopad	20,41	22,00	2,00	6,00	16,00
grudzień	19,63	21,00	2,00	6,00	15,00
średnia roczna	21,32	22,42	2,00	6,00	16,42

Źródło: Opracowanie własne

Jak wskazuje powyższa tabela liczba etatów w Zakładzie wynosiła średnio 21,32, największym obciążeniem w zakresie zatrudnienia charakteryzował się okres od kwietnia do sierpnia. Prawie wszyscy pracownicy Zakładu zatrudnieni są na podstawie umowy o pracę, w ramach umowy zlecenie zatrudniony jest informatyk oraz radca prawny. W zakresie struktury zatrudnienia 1/3 pracowników stanowią osoby na stanowiskach administracyjnych.

Poniżej została przedstawiona struktura kadrowo-organizacyjna opracowana na podstawie wywiadu oraz schematu organizacyjnego określonego w Regulaminie Organizacyjnym. Pierwszy poziom schematu tworzą etaty administracyjne, obecnie jest to 6 osób. Dla każdego zatrudnionego wydzielono główny zakres obowiązków. Należy zwrócić uwagę na obowiązki wynikające z podpisanych umów tj. prowadzenie księgowości Wspólnoty Mieszkaniowej w Wojciechowie oraz pełnej księgowości, kadr i płac Gminnego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Gomunicach. Odnosząc się do przedmiotu działalności możliwego do wykonywania w ramach Zakładu Budżetowego trudno jest dopasować wyżej wymienione usługi do zamkniętego katalogu zadań zakładu określonego w Ustawie o finansach publicznych.

Ryc. 2. Struktura kadrowo-organizacyjna Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wywiadu oraz schematu organizacyjnego określonego w Regulaminie

KOSZTY WYNAGRODZEŃ

W poniższej tabeli została przedstawiona struktura wynagrodzeń na przestrzeni 4 lat, z odniesieniem do przychodów oraz kosztów funkcjonowania Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Gomunicach.

Tabela 6. Koszty wynagrodzeń w latach 2011-2014

	2011	2012	2013	2014
liczba etatów	21,00*	22,00*	20,00*	19,25
wynagrodzenia osobowe pracowników wraz z pochodnymi	865 337,31	1 040 327,21	1 010 028,85	968 468,83
średnie roczne wynagrodzenie	41 206,54	47 287,60	50 501,44	50 310,07
średnie miesięczne wynagrodzenie	3 433,88	3 940,63	4 208,45	4 192,51
dynamika		14,76%	6,80%	-0,38%
koszty operacyjne	1 579 949,21	1 728 538,16	1 684 743,74	1 678 503,03
koszt na pracownika	75 235,68	78 569,92	84 237,19	87 194,96
pracownicy jako % kosztów	54,77%	60,19%	59,95%	57,70%
przychody operacyjne	1 559 992,16	1 667 072,54	1 735 374,25	1 642 918,36
przychód na pracownika	74 285,34	75 776,02	86 768,71	85 346,41
zysk na pracownika	-950,34	-2 793,89	2 531,53	-1 848,55

*informacja ze sprawozdań z działalności Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Gomunicach

Źródło: Opracowanie własne

Kwota wynagrodzeń wraz z pochodnymi w okresie 4 lat kształtowała się na średnim poziomie w wysokości ponad 970 tys. zł. Według sprawozdań za 2014 rok widoczny jest spadek wydatków przeznaczanych na pensję o około 50 tys. zł, jednak jest to również powiązane ze spadkiem liczby etatów. Koszty wynagrodzeń przypadające na 1 etat w stosunku rocznym wzrosły w porównaniu z 2011 rokiem, obecnie jest to koszt około 50 tys. zł, szacunkowo miesięcznie – ponad 4 tys. zł. Najwyższą dynamiką charakteryzował się 2012 rok, gdzie pensje wzrosły przeciętnie o prawie 15%, mimo iż Zakład wygenerował stratę.

Odnosząc wysokość wynagrodzeń do całkowitych kosztów działalności operacyjnej (czyli kosztów ponoszonych w związku z podstawową działalnością jednostki) stanowią one średnio prawie 60%. Ponadto niepokojący jest fakt, że w badanym okresie, tylko w jednym roku Zakład osiągnął zysk w przeliczeniu na 1 etat w wysokości 2,5 tys. zł.

POLITYKA TARYFOWA

Zgodnie z ideą funkcjonowania, Zakład Budżetowy powinien co najmniej 50% swoich kosztów pokrywać z przychodów własnych. Jednym z podstawowych przychodów Zakładu są opłaty za dostarczaną wodę i odprowadzanie ścieków.

Przy określaniu taryfy dla poszczególnych grup należy oszacować ceny i stawki w taki sposób, aby zapewnić osiągnięcie niezbędnych przychodów. Szczegółowe kryteria ustalania niezbędnych przychodów określa § 6 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. Uwzględniać one mają przede wszystkim: koszty eksploatacji i utrzymania, podatki i opłaty niezależne od przedsiębiorstwa,

koszty zakupionej wody lub wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych niebędących w posiadaniu przedsiębiorstwa, spłaty rat kapitałowych ponad wartość amortyzacji lub umorzenia, spłaty odsetek od zaciągniętych kredytów i pożyczek, należności nieregularne (definiowane jako wierzytelności nieściągalne w trybie ustalonym w umowie o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków) oraz marżę zysku. Ponoszone koszty przypisywane są do poszczególnych taryfowych grup odbiorców usług, odrębnie dla zaopatrzenia w wodę i dla odprowadzania ścieków.

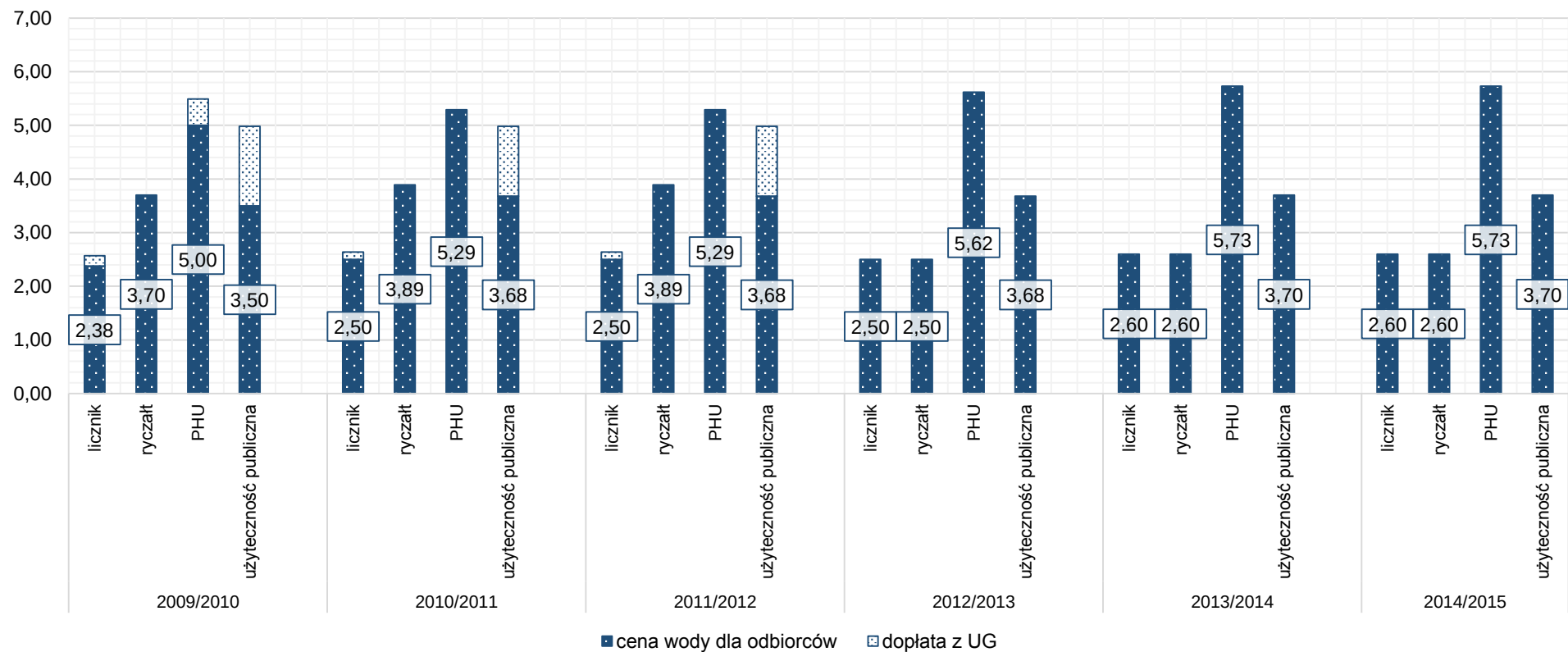
Ze względu na sposób korzystania z sieci wodociągowej oraz kanalizacyjnej, a także zróżnicowane koszty bieżącej działalności Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Gmunicach wyróżnił następujące grupy odbiorców:

1. w zakresie zaopatrzenia w wodę:
 - 1) gospodarstwa domowe pomiarowe (wyposażone w wodomierz główny) – 1668 odbiorców
 - 2) gospodarstwa domowe niepomiaryowe (rozliczane na poziomie przeciętnego zużycia wody) – 56 odbiorców;
 - 3) działalność gospodarcza – 47 odbiorców;
 - 4) zakłady użyteczności publicznej – 7 odbiorców;
2. w zakresie odprowadzania ścieków:
 - 1) gospodarstwa domowe oczyszczalnia Gmunice – 355 odbiorców;
 - 2) gospodarstwa domowe oczyszczalnia Kocierzowy – 1 odbiorca;
 - 3) działalność gospodarcza – 20 odbiorców;
 - 4) zakłady użyteczności publicznej – 6 odbiorców.

Jak już zostało wspomniane wcześniej Gmina może przekazać dotację przedmiotową. Są to środki przeznaczone na dopłaty do określonych rodzajów wyrobów lub usług, kalkulowane według stawek jednostkowych. Celem dotacji jest zaspokojenie potrzeb wspólnoty samorządowej poprzez obniżenie ceny świadczonych przez samorządowe zakłady budżetowe usług w sferze użyteczności publicznej.

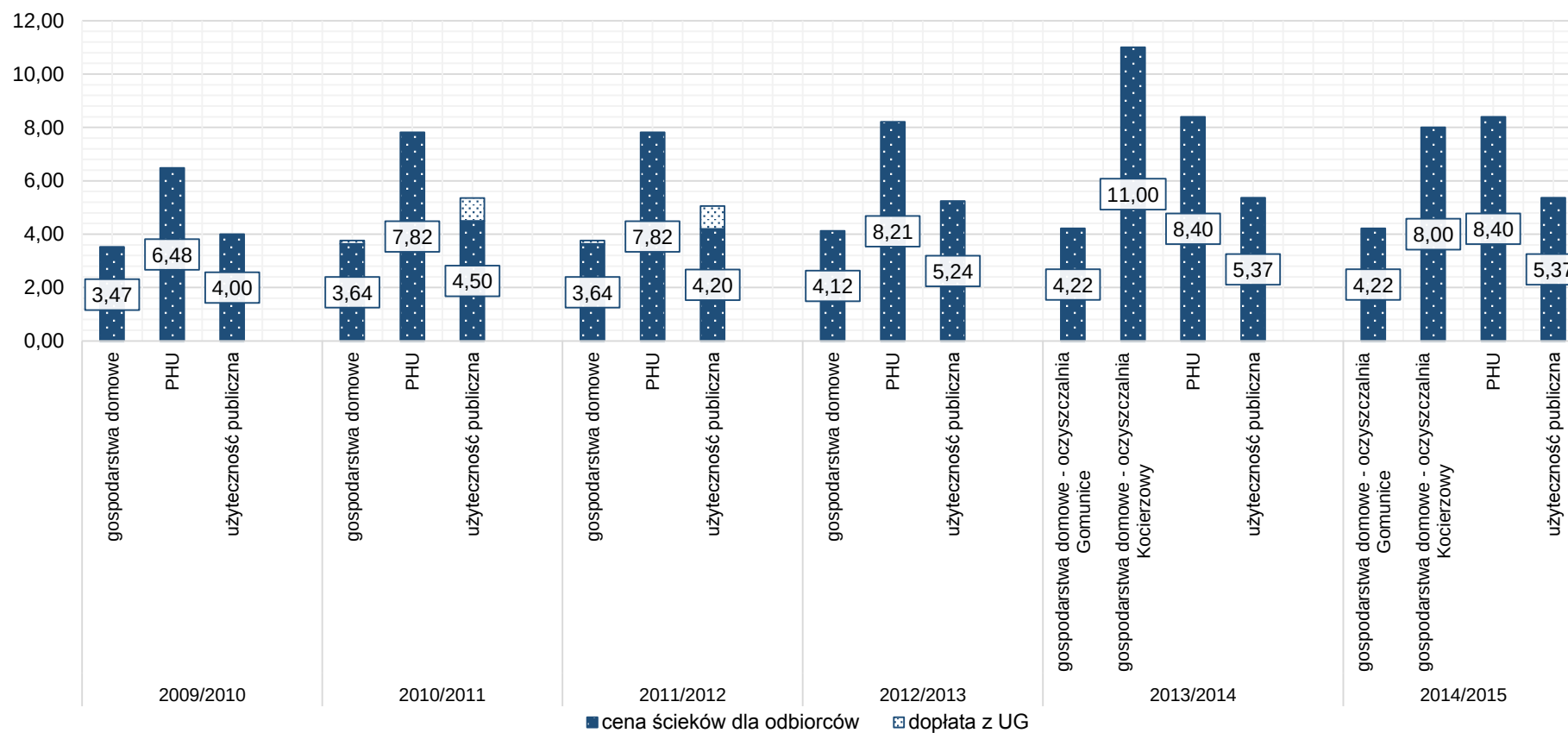
W Gminie Gmunice dopłata do wody i ścieków była stosowana do taryf na lata 2009-2012 i była ona skierowana dla podmiotów użyteczności publicznej. Kształtowanie się cen za dostarczaną wodę oraz odbiór ścieków zostały przedstawione na rycinach 3 oraz 4. Należy mieć na uwadze, że okres obowiązywania taryf w danym roku nie pokrywa się z rokiem kalendarzowym, dla którego przygotowywane są sprawozdania finansowe, co może utrudniać szacowanie stawek za wodę oraz ścieki. Na rok 2014/2015 nie przewidziano podwyżki taryfy, w stosunku do roku poprzedniego. Zważywszy na stratę osiągniętą na koniec 2014 roku (szerzej w części II analizy), może to pogłębić negatywną sytuację finansową Zakładu. W przypadku odprowadzania ścieków stawki w obowiązującym roku uległy zmniejszeniu (oczyszczalnia Kocierzowy) do poziomu 8,22 zł za m³, mimo wnioskowanej ceny na poziomie 10,26 zł za m³.

Ryc. 3. Wysokość cen za dostarczaną wodę określone w taryfach w latach 2009-2015



Źródło: Opracowanie własne

Ryc. 4. Wysokość cen za odbiór ścieków określone w taryfach w latach 2009-2015



Źródło: Opracowanie własne

Tabela 7. Porównanie stawek uchwalonych z wnioskami taryfowymi w latach 2012-2015

	2014/2015					2013/2014					2012/2013					
WODA	stawka proponowana	stawka uchwalona	różnica	ilość wody**	straty finansowe	stawka proponowana	stawka uchwalona	różnica	ilość wody**	straty finansowe	stawka proponowana	stawka proponowana *	stawka uchwalona	Różnica ze stawką marzec*	ilość wody**	straty finansowe*
gospodarstwa domowe wodomierze	2,74	2,60	0,14	150 000,00	21 000,00	3,07	2,60	0,47	146 400,00	68 808,00	2,50	2,65	2,50	0,15	121 672,00	18 250,80
gospodarstwa domowe ryczałt	2,74	2,60	0,14	15 000,00	2 100,00	3,07	2,60	0,47	7 500,00	3 525,00	2,50	3,95	2,50	1,45	143 700,00	208 365,00
PHU	5,77	5,73	0,04	31 000,00	1 240,00	5,73	5,73	0,00	31 900,00	0,00	5,62	5,62	5,62	0,00	32 800,00	0,00
użyteczność publiczna	3,75	3,70	0,05	3 200,00	160,00	3,75	3,70	0,05	2 600,00	130,00	3,68	3,68	3,68	0,00	2 673,00	0,00
RAZEM					24 500,00					72 463,00						226 615,80
ŚCIEKI																
gospodarstwa domowe Gornice	4,23	4,22	0,01	51 610,00	516,10	4,22	4,22	0,00	52 728,00	0,00	4,12	4,12	4,12	0,00	49 500,00	0,00
gospodarstwa domowe Kocierzowy	10,26	8,00	2,26	2 044,00	4 619,44					0,00				0,00		0,00
PHU	8,41	8,40	0,01	11 800,00	118,00	8,40	8,40	0,00	11 090,00	0,00	8,21	8,21	8,21	0,00	14 800,00	0,00
użyteczność publiczna	5,38	5,37	0,01	3 000,00	30,00	5,37	5,37	0,00	2 427,00	0,00	5,24	5,24	5,24	0,00	2 450,00	0,00
RAZEM					5 283,54					0,00						0,00
RAZEM WODA +ŚCIEKI					29 783,54					72 463,00						226 615,80

*cena z wniosku z marca

**przewidywana ilość wody do wykorzystania w poszczególnych grupach taryfowych

Źródło: Opracowanie własne

Negatywnie należy również ocenić procedurę ustalania powyższych tariff. Zgodnie z art. 24 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę tariffy podlegają zatwierdzeniu w drodze uchwały rady gminy. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, w terminie 70 dni przed planowanym dniem wejścia tariff w życie, przedstawia wójtowi wniosek o ich zatwierdzenie. Organ wykonawczy gminy sprawdza, czy tariffy i plan zostały opracowane zgodnie z przepisami i weryfikuje celowość kosztów wykazanych przez przedsiębiorstwo.

Rola organów gminy w zakresie cen i opłat za usługi wodociągowo-kanalizacyjne ogranicza się jedynie do ich weryfikacji oraz do ich zatwierdzenia (bądź odmowy zatwierdzenia). Rada gminy nie jest natomiast uprawniona do zmiany cen i opłat zawartych we wniosku przedsiębiorstwa o zatwierdzenie tariff. Jedynie wójt może mieć wpływ na wymiar finansowy tariff, poprzez sprawdzenie celowości kosztów. Wójt w przypadku stwierdzenia, że koszty zostały zawyżone w stosunku do kosztów wynikających z ewidencji, wzywa przedsiębiorstwo do zmiany złożonego wniosku.

Jak wnika z przedstawionych dokumentów stawki ustalone w uchwałach Rady Gminy różnią się od stawek wnioskowanych, co jest niezgodne z przepisami. Ponadto z protokołów sesji Rady Gminy wynika, że praktyką była ingerencja radnych w zakresie wysokości stawek, mimo braku posiadania kompetencji. Weryfikacja kosztów poprzez Wójta odbywała się podczas sesji Rady, spowodowana naciskami ze strony Radnych.

Porównując finansowo wnioski tariffowe z uchwałami widać, że rokrocznie były one obniżane. Braki pokrycia „luki” poprzez przyznanie dotacji z budżetu Gminy skutkowały stratami finansowymi na działalności, które stanowią prawie 70% całkowitych przychodów Zakładu.

Odnosząc stawkę tariffy do grupy porównawczej widać, że obowiązujące stawki za dostarczanie wody są na niższym poziomie niż średnia dla zakładów budżetowych (3,28 zł). Przykładowo zwiększenie stawki do poziomu chociażby 3 zł mogłoby dać wymierne korzyści finansowe, szacunkowo ponad 60 tys. zł. Ze względu na obecnie małą liczbę odbiorców korzystających z oczyszczalni Kocierzowy, ceny kształtują się na wyższym poziomie niż średnia dla Zakładów Budżetowych, choć i tak cena została obniżona w stosunku do propozycji z wniosku o 2,26 zł. W efekcie czego straty powyższej oczyszczalni związane ze zmniejszonymi przychodami będą musiały być pokryte z innych źródeł.

Tabela 8. Zestawienie statystyczne cen netto wody i ścieków dla gospodarstw domowych ze względu na formę prawną w zł/m³

Lp.	Forma prawna	Cena minimalna			Cena maksymalna			Średnia			Mediana		
		Woda	Ścieki	Razem	Woda	Ścieki	Razem	Woda	Ścieki	Razem	Woda	Ścieki	Razem
1	Spółka z o.o.	1,86	2,20	5,16	27,50	36,11	63,61	3,87	6,55	10,42	3,49	5,71	9,22
2	Spółka akcyjna	2,54	4,14	7,95	7,79	9,42	15,97	4,34	5,61	9,95	4,20	5,55	9,50
3	Zakład budżetowy / Gmina	1,78	1,20	4,34	10,08	23,09	25,89	3,28	6,00	9,28	2,99	5,30	8,47
4	Spółka cywilna	3,34	5,19	8,53	3,34	5,19	8,53	3,34	5,19	8,53	3,34	5,19	8,53

Źródło: dane serwisu www.cena-wody.pl (dla spółki z o.o. liczba danych – 588, S.A. -27, Zakład Budżetowy / Gmina – 253, s.c. -1)

Tabela 9. Porównanie obowiązujących cen wody i odprowadzania ścieków w województwie łódzkim

L.p.	jednostka	Cena netto zł/m3			
		Woda	Ścieki	Suma	
1	Sieradz - Gmina	4,49	10,39	14,88	spółka z o.o.
2	Zelów, Mauryców	3,77	9,11	12,88	spółka z o.o.
3	Sieradz	3,54	8,43	11,97	spółka z o.o.
4	Zgierz	3,31	7,20	10,51	spółka z o.o.
5	Sulejów	2,69	7,80	10,49	zakład budżetowy
6	Ujazd - Gmina	4,23	6,19	10,42	zakład budżetowy
7	Błaszki	3,56	6,48	10,04	zakład budżetowy
8	Bełchatów	4,00	6,00	10,00	spółka z o.o.
9	Piotrków Trybunalski	3,79	6,20	9,99	spółka z o.o.
10	Rawa Mazowiecka	3,85	5,93	9,78	spółka z o.o.
11	Tomaszów Mazowiecki	3,88	5,86	9,74	spółka z o.o.
12	Konstantynów Łódzki	3,16	6,55	9,71	spółka z o.o.
13	Łask	3,40	6,10	9,50	spółka z o.o.
14	Głowno	2,98	6,31	9,29	spółka z o.o.
15	Warta	3,03	6,02	9,05	spółka z o.o.
16	Pabianice	2,98	5,91	8,89	spółka z o.o.
17	Brzeziny	3,68	5,11	8,79	spółka z o.o.
18	Działoszyń	2,33	6,42	8,75	zakład budżetowy
	GOMUNICE	2,6	6,11*	8,71	zakład budżetowy
19	Przedbórz	2,36	5,81	8,17	zakład budżetowy
20	Koluszki	3,29	4,75	8,04	spółka z o.o.
21	Kleszczów	3,56	4,48	8,04	spółka z o.o.
22	Wieruszów	2,54	5,41	7,95	spółka S.A.
23	Stryków	2,77	5,15	7,92	zakład budżetowy
24	Wolbórz	2,43	5,24	7,67	spółka z o.o.
25	Łęczyca	2,98	4,43	7,41	spółka z o.o.
26	Łódź	3,66	3,64	7,30	spółka z o.o.
27	Dłutów - Gmina	2,59	4,57	7,16	zakład budżetowy
28	Łowicz	3,23	3,92	7,15	zakład budżetowy
29	Zduńska Wola	2,71	4,35	7,06	spółka z o.o.
30	Wieluń	2,94	3,98	6,92	spółka z o.o.
31	Ozorków	2,70	4,21	6,91	spółka z o.o.
32	Biała Rawska	2,75	4,07	6,82	zakład budżetowy
33	Tuszyn	2,80	4,00	6,80	zakład budżetowy
34	Opoczno	3,03	3,70	6,73	spółka z o.o.
35	Aleksandrów Łódzki	2,96	3,74	6,70	spółka z o.o.
36	Żychlin	3,11	3,50	6,61	zakład budżetowy
37	Kutno	2,66	3,94	6,60	spółka z o.o.
38	Rzeczycza	2,24	4,20	6,44	Referat Usług Komunalnych
39	Radomsko	2,56	3,87	6,43	spółka z o.o.
40	Uniejów	2,78	3,61	6,39	spółka z o.o.
41	Drzewica	2,51	3,84	6,35	spółka z o.o.
42	Kamieńsk	2,06	4,17	6,23	zakład budżetowy
43	Krośniewice	2,81	3,30	6,11	zakład budżetowy
44	Skierniewice	2,30	3,46	5,76	spółka z o.o.
45	Pajęczno	2,26	3,39	5,65	zakład budżetowy
Średnia		3,04	5,24	8,28	
Mediana		2,98	4,75	7,72	
Odchylenie standardowe		0,57	1,59	1,96	
Minimum		2,06	3,30	5,65	
Maksimum		4,49	10,39	14,88	

*średnia arytmetyczna (oczyszczalnia Gomuńce – 4,22 zł, oczyszczalnia Kocierzowy – 8,00 zł)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych serwisu www.cena-wody.pl

CZĘŚĆ II. ANALIZA FINANSOWA

BILANS

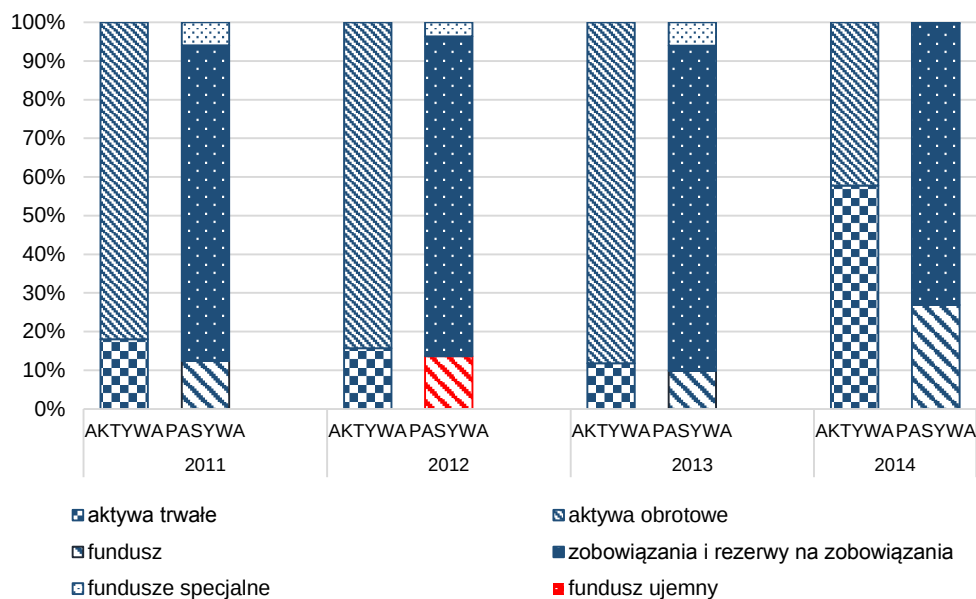
Bilans jest podstawowym źródłem informacji o sytuacji finansowej jednostki. Na przestrzeni 4 lat suma bilansowa Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Gomunicach kształtuje się na średnim poziomie 230 tys. zł. Szczególnie istotny był 2014 rok, w którym ze względu na zakup samochodu ciężarowego oraz koparko-ładowarki w ostatnim roku, znacznie zwiększona została suma bilansowa (o prawie 250 tys. zł) do wartości 440 tys. zł. Tabela poniżej przedstawia strukturę wartościową bilansu.

Tabela 10. Podstawowe pozycje Bilansu Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w latach 2011-2014

	2011	2012	2013	2014
AKTYWA	111 450	171 988	196 019	441 248
A. Aktywa trwałe	20 100	27 071	23 160	254 790
II. Rzeczowe aktywa trwałe	20 100	27 071	23 160	225 932
IV. Długoterminowe aktywa finansowe	0	0	0	28 858
B. Aktywa obrotowe	91 350	144 916	172 859	186 458
I. Zapasy	13 018	17 602	36 003	18 995
II. Należności krótkoterminowe	66 193	105 433	111 466	157 811
III. Środki pieniężne	7 689	12 506	14 172	3 143
IV. Rozliczenia międzyokresowe	4 449	9 375	11 217	6 509
PASYWA	111 450	171 988	196 019	441 248
A. Fundusz	13 835	-32 290	19 254	118 567
I. Fundusz jednostki	26 599	26 941	-32 833	227 894
II. Wynik finansowy netto	-12 764	-59 231	52 087	-109 328
C. zobowiązania i rezerwy na zobowiązania	91 014	195 744	165 042	321 152
II. Zobowiązania krótkoterminowe	91 014	195 744	165 042	157 822
D. Fundusze specjalne	6 602	8 533	11 723	1 530

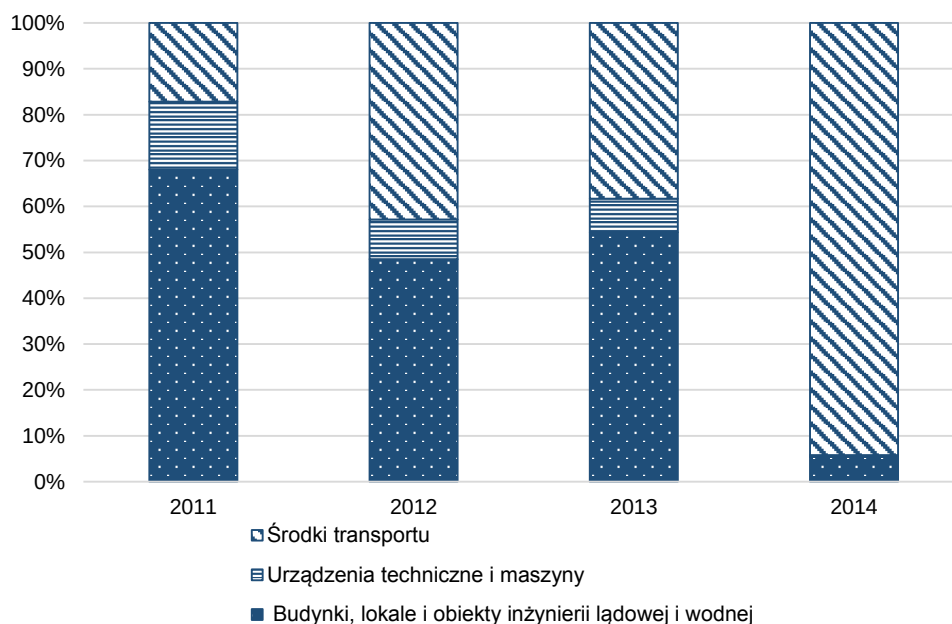
Źródło: Opracowanie własne

Jak wskazuje tabela nr 10 oraz rycina nr 5 w przeciągu 3 lat (2011-2013) ponad 80% sumy bilansowej stanowiły aktywa obrotowe, przede wszystkim należności krótkoterminowe. W wartościach nominalnych nastąpił wzrost o ponad 25 tys. zł należności z tytułu dostaw i usług oraz prawie 30 tys. zł należności od budżetów. Należy również zwrócić uwagę na spadek wartości środków pieniężnych, który wynosił ponad 10 tys. zł. Na koniec 2014 roku, ze względu na zakupy inwestycyjne, w ogólnej strukturze aktywów widoczny jest wzrost udziału aktywów trwałych o ponad 40% w stosunku do roku poprzedniego.

Ryc. 5. Struktura Bilansu Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w latach 2011-2014

Źródło: Opracowanie własne

Struktura środków trwałych została przedstawiona na poniższej rycinie. Budynki, lokale i obiekty inżynierii lądowej i wodnej wynoszą średnio prawie 13 tys. zł, a ich udział w strukturze kształtuje się na średnim poziomie 50% – w latach 2011-2013. W 2014 roku widoczny jest znaczny wzrost wartości środków transportu o ponad 200 tys. zł w stosunku do roku poprzedniego. Najmniejszy udział związany jest z urządzeniami technicznymi oraz maszynami, który utrzymuje się na stałym nominalnym poziomie wynoszącym 1-3 tys. zł.

Ryc. 6. Struktura środków trwałych Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w latach 2011-2014

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bilansu

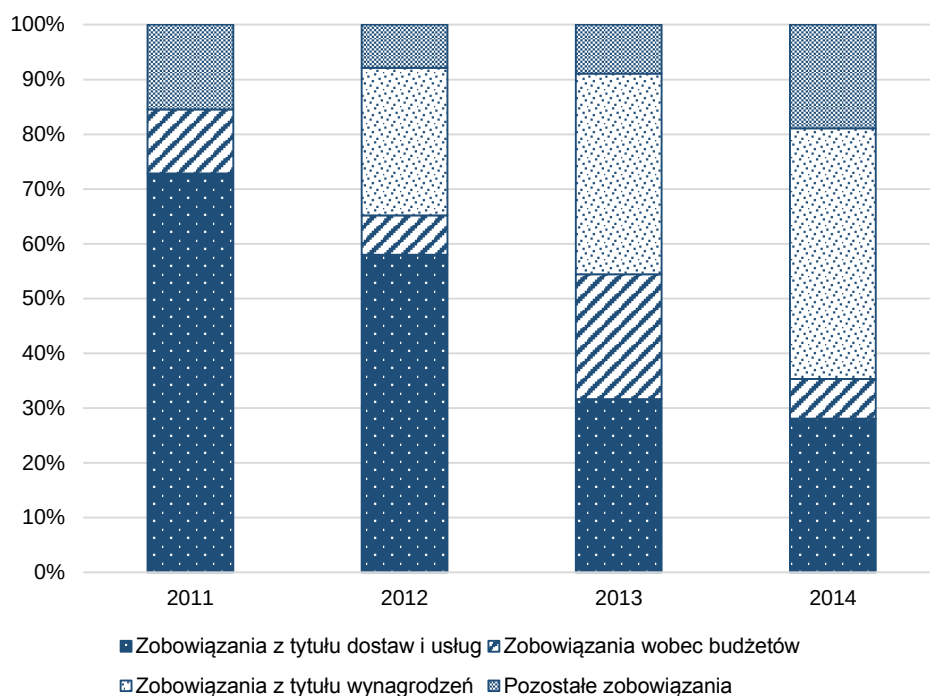
Tabela 11. Struktura należności wymagalnych w latach 2011-2014

należności wymagalne	2011	2012	2013	2014
z tytułu dostaw i usług, w tym:	59 883,69	96 026,78	88 712,80	67 092,58
sektor finansów publicznych	1 565,92	19 747,68	2 046,27	
przedsiębiorstwa niefinansowe	6 545,19	4 039,82	755,27	4 478,44
gospodarstwa domowe	49 305,41	70 181,73	83 375,70	60 758,41
instytucje niekomercyjne działające na rzecz gospodarstw domowych	2 467,17	2 057,55	2 535,56	1 855,73

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań RB – N

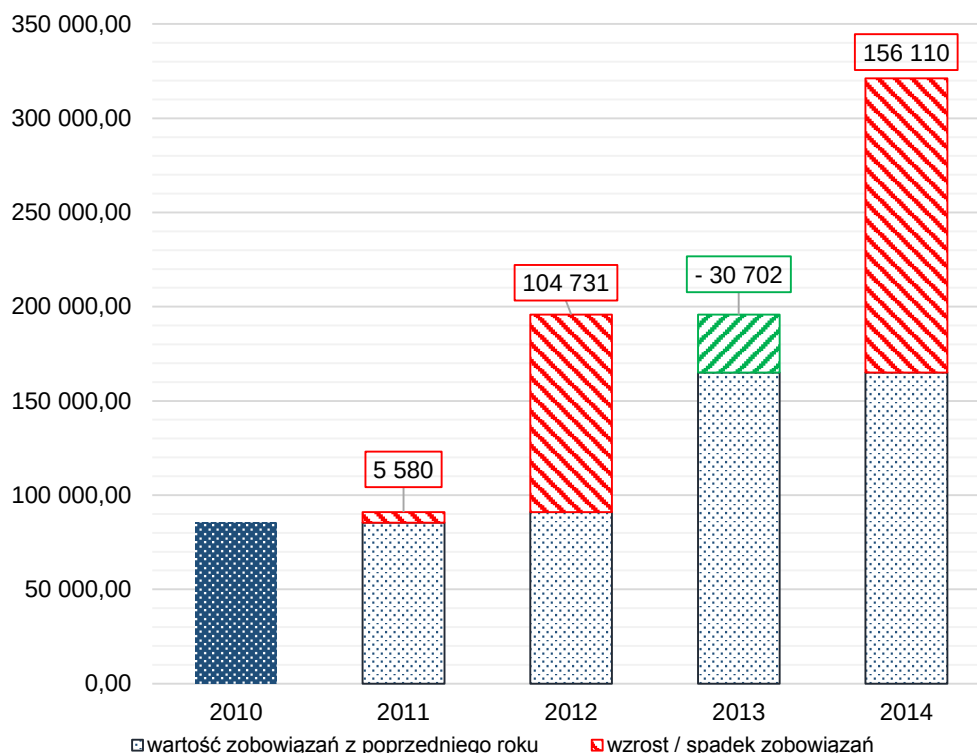
Najważniejszą pozycję w strukturze należności stanowią należności wymagalne tzn. takie których termin płatności minął. Średni poziom należności w przeciągu 4 lat wynosił około 78 tys. zł, z których 85% stanowiły należności od gospodarstw domowych. Wysoki poziom należności wymagalnych, które mogą stać się należnościami nieściągalnymi, może negatywnie wpływać na sytuację finansową Zakładu.

Stronę pasywów tworzą przede wszystkim zobowiązania krótkoterminowe – z tytułu dostaw i usług, wobec budżetów oraz od 2012 roku zobowiązania z tytułu wynagrodzeń. Struktura zobowiązań została przedstawiona na poniżej rycinie.

Ryc. 7. Struktura zobowiązań Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Górnicy w latach 2011-2014

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bilansu

Ryc. 8. Wysokość zobowiązań Zakładu z uwzględnieniem przyrostu (czerwony) oraz spadku (zielony) zobowiązań w stosunku do roku poprzedniego w latach 2010-2014



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bilansu

Jak wynika z powyższych rycin w strukturze zobowiązań, zobowiązania z tytułu wynagrodzeń zaczęły wypierać zobowiązania z tytułu dostaw i usług, które w 2014 roku w porównaniu z 2011 rokiem spadły o około 22 tys. zł. Niestety przełożyło się to na pojawienie się od 2012 roku zobowiązań z tytułu wynagrodzeń (między innymi wypłaty dodatkowego wynagrodzenia rocznego) – średnio ponad 60 tys. zł rocznie. W wartościach absolutnych nastąpił wzrost wartości zobowiązań w okresie 4 lat o 230 tys. zł (w tym zobowiązań krótkoterminowych o prawie 70 tys. zł).

Tabela 12. Zobowiązania wymagalne w latach 2011-2014

	2011	2012	2013	2014
z tytułu dostaw i usług	31 764,89	81 932,29	42 730,20	20 543,00
pozostałe - gospodarstwa domowe				74 618,52
razem	31 764,89	81 932,29	42 730,20	95 161,52

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Rb - Z

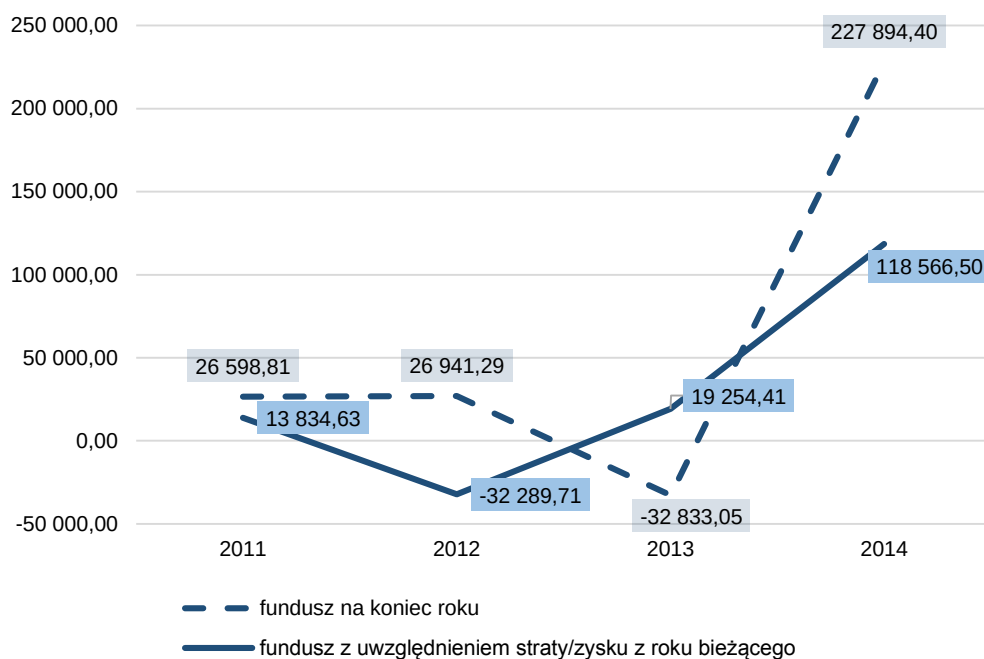
Uwzględniając wysokość zobowiązań wymagalnych w latach 2011-2014, widać znaczny wzrost w 2014 roku – ponad dwukrotny w stosunku do roku poprzedniego. Ponadto od 2014 roku większość zobowiązań wymagalnych stanowią pozostałe zobowiązania wobec gospodarstw domowych (wypłata wynagrodzeń).

Ponadto w strukturze pasywów problematyczne jest kształtowanie się wartości funduszu ogółem, który ze względu na wykazaną stratę w latach 2011-2012 oraz 2014 roku i ujemny fundusz jednostki w 2013 roku charakteryzuje się znacznymi wahaniami. Fundusz jest odpowiednikiem kapitału własnego w przedsiębiorstwach spoza sektora finansów publicznych. Z tego powodu należy wskazać na wysokość funduszu w 2012 roku, który osiągnął wartość ujemną (ze względu na dwukrotnie wyższą

stratę niż stan funduszu jednostki - około 27 tys. zł). Porównując to do warunków rynkowych ujemny kapitał (w tym przypadku fundusz) oznacza zagrożenie kontynuacji działalności, a tym samym warunkuje podjęcie czynności poprawiających efektywność gospodarowania.

W 2014 roku fundusz na koniec roku wyniósł ponad 10 krotnie wyższą wartość niż w latach poprzednich – ze względu na otrzymanie specjalnego samochodu ciężarowego oraz zakup koparko-ładowarki. Jednak ze względu na stratę w wysokości ponad 100 tys. zł fundusz obniżył się do poziomu 120 tys. zł. Fundusz na koniec 2014 roku stanowi prawie 27% w sumie bilansowej.

Ryc. 9. Kształtowanie się funduszu jednostki w latach 2011-2014



Źródło: Opracowanie własne

RACHUNEK ZYSKÓW I STRAT

Na omawiane wcześniej negatywne kształtowanie się wartości funduszu w głównej mierze wpływa osiągany wynik finansowy jednostki za rok ubiegły.

Tabela 13. Rachunek Zysków i Strat Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w latach 2011-2014

	2011	2012	2013	2014
A. Przychody netto z podstawowej działalności operacyjnej	1 559 992,16	1 667 072,54	1 735 374,25	1 642 918,36
I. Przychody netto ze sprzedaży produktów	1 559 992,16	1 667 072,54	1 735 374,25	1 642 918,36
B. Koszty działalności operacyjnej	1 579 949,21	1 728 538,16	1 684 743,74	1 678 503,03
Amortyzacja	6 130,52	6 678,55	3 911,04	14 227,71
Zużycie materiałów i energii	528 249,45	503 753,68	515 395,30	514 379,02
Usługi obce	71 552,75	64 467,14	78 041,13	80 431,61
Podatki i opłaty	55 424,00	64 935,79	24 304,00	46 582,90
Wynagrodzenia	743 230,02	887 234,21	858 066,04	817 503,18
Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia	160 281,45	185 980,03	183 127,23	178 240,51
Pozostałe koszty rodzajowe	15 081,02	15 488,76	21 899,00	27 138,10
C. ZYSK (STRATA) ZE SPRZEDAŻY (A-B)	-19 957,05	-61 465,62	50 630,51	-35 584,67
D. POZOSTAŁE PRZYCHODY OPERACYJNE	5 065,70	14 025,92	16 365,76	27 273,76
III. Inne przychody operacyjne	5 065,70	14 025,92	16 365,76	27 273,76
E. POZOSTAŁE KOSZTY OPERACYJNE	0,00	13 650,00	0,00	97 000,00
I. koszty inwestycji finansowanych ze środków własnych samorządowych zakładów budżetowych i dochodów własnych jednostek budżetowych gromadzonych na oddzielnym rachunku				97 000,00
II. Pozostałe koszty finansowe		13 650,00		
F. ZYSK (STRATA) Z DZIAŁALNOŚCI OPERACYJNEJ (C+D-E)	-14 891,35	-61 089,70	66 996,27	-105 310,91
G. PRZYCHODY FINANSOWE	5 039,49	3 791,12	3 326,19	5 328,18
I. Dywidendy i udziały w zyskach				
II. Odsetki	3 229,05	3 789,83	3 324,67	5 328,18
III. Inne	1 810,44	1,29	1,52	
H. KOSZTY FINANSOWE	2 912,32	624,42	0,00	1 952,17
I. Odsetki				1 354,17
II. Inne	2 912,32	624,42		598,00
I. ZYSK (STRATA) Z DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ (F+G-H)	-12 764,18	-57 923,00	70 322,46	-101 934,90
K. ZYSK (STRATA) BRUTTO (I±J)	-12 764,18	-57 923,00	70 322,46	-101 934,90
L. PODATEK DOCHODOWY		1 308,00	18 235,00	7 393,00
M. POZOSTAŁE OBOWIĄZKOWE ZMNIEJSZENIA ZYSKU				
N. ZYSK (STRATA) NETTO (K-L-M)	-12 764,18	-59 231,00	52 087,46	-109 327,90

Źródło: Opracowanie własne

Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w 3 na 4 badanych latach uzyskał stratę netto, co świadczy o nieefektywnym sposobie realizacji zadań poprzez samorządowy zakład budżetowy, który w swoim założeniu ma być formą pośrednią między jednostką budżetową a spółką komunalną. Należy podkreślić, że strata genero-

wana jest już na poziomie podstawowej działalności, tj. świadczenia usług w zakresie zaopatrzenia w wodę, odprowadzania ścieków oraz środki z czynszów. Wskazuje to na niedoszacowanie cen świadczonych usług bądź nieoszczędną politykę wydatkową.

Tabela 14. Struktura przychodów w latach 2011-2014

	2011	2012	2013	2014
dochody z najmu	33 165,72	30 280,83	28 663,02	21 807,96
wpływy z usług	1 501 694,55	1 623 926,65	1 706 711,23	1 621 110,40
pozostałe	35 237,08	30 682,10	19 691,95	32 601,94
razem	1 570 097,35	1 684 889,58	1 755 066,20	1 675 520,30
Struktura				
dochody z najmu	2,11%	1,80%	1,63%	1,30%
wpływy z usług	95,64%	96,38%	97,24%	96,75%
pozostałe	2,24%	1,82%	1,12%	1,95%

Źródło: Opracowanie własne

W strukturze przychodów (bazując na sprawozdaniu za 2013 rok) dominują wpływy z zakresu zaopatrzenia w wodę – około 45%, odprowadzania ścieków – 20% oraz pozostałych przychodów (transport, drogi, odśnieżanie i piaskowanie itd.) – 35%. W strukturze pozostałych przychodów dominują usługi wykonywane na rzecz Urzędu Gminy, w ramach realizacji zadań własnych gminy, które stanowią 70-80% wpływów do budżetu Zakładu.

Tabela 15. Struktura kosztów rodzajowych w latach 2011-2014

koszty rodzajowe	2011	2012	2013	2014
Amortyzacja	0,39%	0,39%	0,23%	0,85%
Zużycie materiałów i energii	33,43%	29,14%	30,59%	30,65%
Usługi obce	4,53%	3,73%	4,63%	4,79%
Podatki i opłaty	3,51%	3,76%	1,44%	2,78%
Wynagrodzenia	47,04%	51,33%	50,93%	48,70%
Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia	10,14%	10,76%	10,87%	10,62%
Pozostałe koszty rodzajowe	0,95%	0,90%	1,30%	1,62%

Źródło: Opracowanie własne

W podstawowych kosztach działalności prawie 50% stanowią koszty wynagrodzeń, które wraz z ubezpieczeniami oraz innymi świadczeniami wynoszą łącznie około 60% kosztów. Drugą istotną pozycją jest zużycie materiałów i energii – około 30%, w tym głównie opłaty za energię elektryczną zarówno dla oczyszczalni jak i budynków komunalnych. Pozostałe koszty rodzajowe stanowią niewielkie pozycje w porównaniu z wyżej wymienionymi – poniżej 5% w strukturze kosztów.

Tabela 16. Struktura kosztów rodzajowych Zakładu na tle podmiotów gospodarczych o liczbie pracujących 10-49 za okres I-VI 2014 roku

	DOSTAWA WODY; GOSPODAROWA- NIE ŚCIEKAMI I OD- PADAMI; REKULTYWACJA	Pobór, uzdat- nianie i do- starczanie wody	Odprowadza- nie i oczysz- czanie ścieków	ZGKiM
zużycie materiałów i energii	25,62%	23,29%	19,75%	30,65%
usługi obce	27,48%	17,70%	20,22%	4,79%
podatki i opłaty	7,31%	9,78%	10,60%	2,78%
wynagrodzenia	22,32%	29,00%	25,13%	48,70%
ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia	5,11%	6,84%	6,00%	10,62%
amortyzacja	10,26%	11,83%	16,51%	0,85%
pozostałe koszty rodzajowe	1,90%	1,55%	1,79%	1,62%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Struktura kosztów rodzajowych na tle innych podmiotów gospodarczych z tej samej branży znacznie się różni. Widoczne jest to szczególnie w wynagrodzeniach, które w pozostałych podmiotach gospodarczych wynoszą około 25-30%, w przypadku Zakładu – 50%, co przekłada się również na dysproporcje w zakresie ubezpieczeń społecznych i innych świadczeń. Ponadto należy zwrócić uwagę na koszty amortyzacji, które stanowią niecały 1% kosztów, natomiast w grupie porównawczej jest to wartość wynosząca około 10-15% ogółu kosztów. Różnica spowodowana jest tym, że przedsiębiorstwo wykazuje w swojej ewidencji sieć wodociagową / kanalizacyjną, natomiast w przypadku Zakładu Budżetowego sieć jest na ewidencji w Gminie, co powoduje mniejsze koszty amortyzacji.

Uwzględniając kolejny poziom rachunku zysków i strat należy zwrócić uwagę na znaczne pozostałe koszty operacyjne wydatkowane na zakup koparko-ładowarki, na której zakup Zakład otrzymał dotację w wysokości 53 tys. zł, natomiast 97 tys. zł przeznaczył, ze środków własnych. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w poniżej tabeli, prezentującej rentowność na poszczególnych poziomach rachunku zysków i strat – w 2014 roku rentowność na pozostałej działalności gospodarczej osiągnęła najgorszy wynik na przestrzeni wszystkich poziomów jak i badanych lat.

Tabela 17. Rentowność poszczególnych poziomów Rachunku Zysków i Strat w latach 2011-2014

		2011	2012	2013	2014
RENTOWNOŚĆ PODSTAWOWEJ DZIAŁALNOŚCI OPERACYJNEJ	Wynik na działalności operacyjnej / Przychody ze sprzedaży	-1,28%	-3,69%	2,92%	-2,17%
RENTOWNOŚĆ POZOSTAŁEJ DZIAŁALNOŚCI OPERACYJNEJ	Wynik na pozostałej działalności operacyjnej / Przychody ze sprzedaży	-0,95%	-3,66%	3,86%	-6,41%
RENTOWNOŚĆ DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ	Wynik na działalności gospodarczej / Przychody ze sprzedaży	-0,82%	-3,47%	4,05%	-6,20%
RENTOWNOŚĆ BRUTTO	Wynik brutto / Przychody ze sprzedaży	-0,82%	-3,47%	4,05%	-6,20%
RENTOWNOŚĆ NETTO	Wynik netto / Przychody ze sprzedaży	-0,82%	-3,55%	3,00%	-6,65%

Źródło: Opracowanie własne

ANALIZA WSKAŹNIKOWA

Zadaniem analizy wskaźnikowej jest dostarczenie informacji o operacjach gospodarczych, funkcjonowaniu przedsiębiorstwa, a przede wszystkim jego kondycji finansowej. Wskaźniki wyliczone zostały w oparciu o dane za lata 2011-2014

Dla wskaźników liczonych dla samorządowego zakładu budżetowego, należy wziąć pod uwagę nastawienie tej jednostki organizacyjnej nie na zysk, a na wykonanie zadań o charakterze użyteczności publicznej. Ma to niebagatelne znaczenie przy doborze wskaźników do analizy. W tej części zbadano tylko wskaźniki charakteryzujące zyskowność oraz płynność przedsiębiorstwa. Zakład co do zasady, nie jest stroną zobowiązań długoterminowych, dlatego też odstąpiono od liczenia wskaźników zadłużeniowych. Ponadto należy zaznaczyć, że w przypadku zakładów budżetowych, dotacja przekazywana z budżetu Gminy macierzystej wliczana jest jako przychód sprzedażowy (jedynie w 2011 roku).

RENTOWNOŚĆ

Wskaźniki rentowności pozwalają ocenić jaka jest efektywność działania przedsiębiorstwa, wykorzystując formułę zysku netto, który w zależności od przedmiotu oceny, odnoszony jest do różnych podstaw (np. przychodu ze sprzedaży czy funduszu jednostki).

Wskaźnik rentowności aktywów

Informuje o zdolności przedsiębiorstwa do wypracowywania zysków i efektywności gospodarowania jej majątkiem. Im wyższy jest wskaźnik, tym lepsza jest kondycja finansowa firmy. Jak widać z powyższej tabeli wskaźnik dla Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej osiąga wyniki ujemne – z powodu straty, tak negatywny wskaźnik wskazuje na problemy w zakresie efektywności gospodarowania.

Wskaźnik rentowności funduszu

Wskaźnik oznaczający jak wiele zysku udało się wygospodarować przedsiębiorstwu z wniesionych kapitałów własnych, w przypadku Zakładu funduszu. Niestety ze względu na stratę oraz ujemny fundusz jednostki w 2012 roku, mimo negatywnych

wyników zarówno w liczniku jak i mianowniku wskaźnika osiąga on wartości dodatnie – dlatego nie należy interpretować tego pozytywnie. Ogólnie w badanych 4 latach rentowność funduszu jednostki jest wysoce niezadowolająca.

Wskaźnik rentowności sprzedaży

Rentowność sprzedaży pozwoli uzyskać informacje o wielkości zysku osiągniętego ze sprzedaży. Wartość wskaźnika oznacza, jaka wartość zysku netto przypada na każdą złotówkę sprzedanych produktów i usług. W całym badanym okresie jedynie w 2013 roku wskaźnik ten osiągnął pożądaną dodatnią wartość.

PŁYNNOŚĆ

Wskaźniki płynności finansowej pozwalają ocenić jaka jest zdolność przedsiębiorstwa do regulowania krótkoterminowych zobowiązań. Przedstawiają relację kwoty środków pieniężnych i innych aktywów firmy do jej bieżących zobowiązań.

Wskaźnik płynności bieżącej

Wskaźnik bieżącej płynności finansowej informuje o zdolności firmy do pokrywania zobowiązań bieżących aktywami obrotowymi. Przyjęta przez banki i podawana w literaturze jego wzorcowa wartość mieści się w przedziale 1,3 – 2,2. Wartość poniżej 1,2 oznacza możliwe problemy z regulowaniem zobowiązań a powyżej 2,0 nadpłynność. W przypadku Zakładu wskaźnik jedynie w 2014 roku zbliżył się do wyznaczonego przedziału, co może wskazywać na zbyt wysokie zobowiązania krótkoterminowe – które obecnie znacznie wzrosły.

Wskaźnik płynności szybkiej

Wskaźnik szybkiej płynności ukazuje pokrycie zobowiązań krótkoterminowych aktywami o wysokiej płynności. Różni się od wskaźnika bieżącej płynności tym, że z aktywów obrotowych eliminowane są mało płynne zapasy i rozliczenia międzyokresowe. Za jego wartość wzorcową uważa się 1. Jak widać z tabeli wskaźnik od 2012 roku ulega poprawie i w 2014 roku osiąga zadowalającą wartość.

Wskaźnik płynności gotówkowej

Wskaźnik natychmiastowej wypłacalności pokazuje jaką część swoich zobowiązań wobec kontrahentów firma pokrywa aktywami o najwyższym stopniu płynności. Świadczy o zdolności do natychmiastowej spłaty długów, dlatego w jego konstrukcji wykorzystywane są tylko najbardziej płynne aktywa. Jako optymalną wartość tego wskaźnika przyjmuje się 0,2. Niestety w żadnym z badanych lat wskaźnik nie osiągnął optymalnego poziomu.

SPRAWNOŚĆ

Wskaźniki sprawności pozwalają ocenić jak skutecznie przedsiębiorstwo zarządza posiadanymi aktywami. Za ich pomocą można określić, jak przy obecnym poziomie sprzedaży powinna kształtować się liczba aktywów.

Wskaźnik rotacji należności

Wskaźnik ten daje informację na temat cyklu oczekiwania firmy na uzyskanie należności za swoją sprzedaż kredytową lub inaczej, ile razy w ciągu badanego okresu nastąpił dopływ gotówki od odbiorców. Czym wyższy poziom wskaźnika tym firma ma większe problemy ze ściąganiem swoich zobowiązań, co może obniżyć jej płynność. W przypadku, gdy przedsiębiorstwo oczekuje na swoje należności zbyt

długo powstaje zagrożenie zatorów płatniczych. Optymalna wartość tego wskaźnika zależy jednak od rodzaju działalności przedsiębiorstwa.

W zakresie sprawności ściągania należności w badanym okresie Zakład osiąga coraz gorsze wyniki, co świadczy o pogarszającej się polityce windykacji i ściągalności.

Wskaźnik rotacji zobowiązań

Wskaźnik ten nie ma powszechnie przyjętej normy, przy czym zbyt krótki cykl zobowiązań może wskazywać na nieracjonalne zarządzanie zobowiązaniami, polegające na nie korzystaniu przez jednostkę z nieoprocentowanego kredytu kupieckiego. Pożądaną sytuacją byłby wyższy poziom wskaźnika spłaty zobowiązań niż wskaźnika spływu należności. Zbyt wysoka wartość wskaźnika może świadczyć o trudnościach przedsiębiorstwa w regulowaniu swoich bieżących zobowiązań.

Obecny poziom wskaźnika (na koniec 2014 roku) wynosił 35 dni, mimo iż pokrywa się on ze wskaźnikiem należności należy wskazać na jego zbyt wysoką wartość. Zakład budżetowy należy do sektora publicznego, dlatego wzrost zobowiązań, które w przyszłości mogą przekształcić się w zobowiązania wymagalne może negatywnie wpłynąć na sytuację finansową nie tylko Zakładu ale i budżetu Gminy.

Tabela 18. Wskaźniki finansowe dla Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w latach 2011-2014

ZAKŁAD GOSPODARKI KOMUNALNEJ I MIESZKANIOWEJ W GOMUNIACH						POZIOM OPTYMALNY	WYNIKI PODMIOTÓW GOSPODARCZYCH 10-49 pracujących (I-IV 2014)			KOMENTARZ
WSKAŹNIK	WZÓR	2011	2012	2013	2014	ogół podmio- tów gospodar- czych	dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpa- dami; rekultywa- cja, w tym:	pobór, uzdatnia- nie i dostarcza- nie wody	odprowadzanie i oczyszczanie ścieków	
RENTOWNOŚĆ										
RENTOWNOŚĆ AKTYWÓW	zysk netto / aktywa ogółem	-11,45%	-34,44%	26,57%	-24,78%	2-6%	1,86%	0,74%	0,85%	Negatywna ocena rentowno- ści; Brak podstaw do porównania, ze względu na wy- stępujący ujemny fundusz jednostki oraz stratę
RENTOWNOŚĆ FUNDUSZU JEDNOSTKI	zysk netto / fundusz jed- nostki	-92,26%	183,44%	270,52%	-92,21%	min. 4%	2,42%**	0,88%**	0,99%**	
RENTOWNOŚĆ SPRZEDAŻY	zysk netto / przychody ze sprzedaży	-0,82%	-3,55%	3,00%	-6,65%	min. 3%	2,70%	-1,40%	2,10%	
PŁYNNOŚĆ										
BIEŻĄCA PŁYNNOŚĆ	aktywa obrotowe / zobo- wiązania krótkoterminowe	1,00	0,74	1,05	1,18	1,2-2,0	1,62	1,49	2,16	tendencja pozy- tywna, wskaź- nika w 2014 roku na poziomie normy
SZYBKĄ PŁYNNOŚĆ	(aktywa obrotowe - zapasy -rozliczenia międzyokre- sowe) / zobowiązania krót- koterminowe	0,81	0,60	0,76	1,02	ok. 1,0	1,41	1,37	1,98	
PŁYNNOŚĆ GOTÓWKOWA	inwestycje krótkotermi- nowe / zobowiązania krót- koterminowe	0,08	0,06	0,09	0,02	0,1-0,3	0,63	0,57	1,07	
SPRAWNOŚĆ										
ROTACJI NALEŻNOŚCI	(należności / przychody ze sprzedaży) *365 dni	15,49	23,08	23,44	35,06	im niższy tym lepiej, zależy od branży	143,06*	176,64*	136,15*	ze względu na uwarunkowania – sektor pu- bliczny, trudno porównywać z branżą, jednak należy zwiększyć ściągalność na- leżności
ROTACJI ZOBOWIĄZAŃ	(zobowiązania / przychody ze sprzedaży) *365 dni	21,29	42,86	34,71	35,06	im wyższy tym lepiej, minusy: wiarygodność, karne odsetki z tytułu opóźnień w płatnościach, trudności z wy- płacalnością	184,49*	219,73*	149,46*	

**mianownik – (aktywa ogółem – zobowiązania długo i krótkoterminowe)

*przychody ze sprzedaży produktów oraz towarów i materiałów

Źródło: Opracowanie własne

CZĘŚĆ III. PROGNOZA

W niniejszej części przedstawiono prognozę finansową dla Zakładu Budżetowego na najbliższe 6 lat działalności (ze względu na WPF opracowaną do roku 2021). W celu oszacowania podstawowych pozycji bilansowych oraz rachunku zysku i strat przyjęto następujące założenia.

Prognozy przychodów i kosztów dokonano się za pomocą odpowiednio skonstruowanego równania, który uwzględnił wartości wskaźników PKB, CPI oraz ich wpływ na daną kategorię budżetową:

$$Y_t = Y_{t-1} \cdot (1 + CPI \cdot u_{CPI}) \cdot (1 + \Delta PKB \cdot u_{\Delta PKB})$$

gdzie:

Y_t - wartość prognozowana danej kategorii przychodów bądź kosztów;

Y_{t-x} - wartość danej kategorii przychodów bądź kosztów w wcześniejszych latach,

gdzie:

$$Y_{t-1} = u_{Y1} \cdot Y_1 + u_{Y2} \cdot Y_2 + u_{Y3} \cdot Y_3$$

u_{Y1} – waga przypisana dla kosztów i przychodów w roku poprzedzającym rok prognozy;

u_{Y2} – waga przypisana dla kosztów i przychodów z 2 lat wstecz od roku prognozy;

u_{Y3} – waga przypisana dla kosztów i przychodów z 3 lat wstecz od roku prognozy;

Y_1 – wartość kosztów lub przychodów w roku poprzedzającym rok prognozy;

Y_2 – wartość kosztów lub przychodów z 2 lat wstecz od roku prognozy;

Y_3 – wartość kosztów lub przychodów z 3 lat wstecz od roku prognozy;

CPI - wartość wskaźnika inflacji w roku prognozowanym;

u_{CPI} - waga przypisana wskaźnikowi CPI, będąca jego rzeczywistym wpływem na prognozowaną kategorię;

ΔPKB - wskaźnik dynamiki PKB;

$u_{\Delta PKB}$ - waga przypisana wskaźnikowi dynamiki PKB, będąca jego rzeczywistym wpływem na prognozowaną kategorię;

Dla przychodów:

1. średnio 65% przychodów tworzą przychody za dostarczanie wody oraz odbiór ścieków. Szacowanie przychodów na drugą połowę 2015 roku z powyższego tytułu zostało ustalone na podstawie poniżej tabeli.
 - 1) Wariant I – stawki pozostają na niezmiennym poziomie;
 - 2) Wariant II – stawki zostaną uchwalone na poziomie ostatniego wniosku taryfowego;
 - 3) Wariant III - stawki za dostarczaną wodę na średnim poziomie ceny wody dla województwa łódzkiego, a odbiór ścieków na poziomie wniosku taryfowego;

Na potrzeby dalszej prognozy przyjęto wariant pośredni –II.

2. Pozostałe przychody, w udziale 35% (obsługa oświetlenia ulicznego, transport, drogi itd.) oraz przychody z tytułu dostarczania wody oraz odbioru ścieków w latach 2016-2021 zostaną zaprognozowane na podstawie danych z lat poprzednich po nadaniu następujących wag:
 - 1) 0,25 dla 2012 roku;
 - 2) 0,35 dla 2013 roku;
 - 3) 0,40 dla 2014 roku;
3. Indeksacja dla przychodów:
 - 1) 70% wartość wskaźnika PKB;
 - 2) 30% wartość wskaźnika inflacji;

Dla kosztów:

1. Amortyzacja – obliczona na podstawie ewidencji środków trwałych i stawek amortyzacyjnych dla poszczególnych środków;
2. Pozostałe pozycje kosztów rodzajowych zostaną zaprognozowane na podstawie danych z lat poprzednich po nadaniu następujących wag:
 - 1) 0,25 dla 2012 roku;
 - 2) 0,35 dla 2013 roku;
 - 3) 0,40 dla 2014 roku;
3. Indeksacja dla kosztów:
 - 1) 70% wartość wskaźnika inflacji;
 - 2) 30% wartość wskaźnika PKB;
4. Koszty finansowe – szacunkowe wartości odsetek z tytułu umowy leasingu na zakup koparko-ładowarki.

Tabela 19. Symulacja wpływów z tytułu dostarczania wody oraz odprowadzania ścieków ze względu na wysokość ceny wody i ścieków

	OBECNA STAWKA		II WARIANT		III WARIANT		2014/15	2013/14	2012/13	2011/12	2010/11	2009/10	
WODA													
	stawka uchwalona	wpływy	stawka proponowana	potencjalne wpływy	stawka proponowana	potencjalne wpływy	średnie zużycie wody	ilość wody planowana	ilość wody planowana	ilość wody zużyta	ilość wody zużyta	ilość wody zużyta	ilość wody zużyta
gospodarstwa domowe wodomierze	2,60	364 022,69	2,75	385 023,99	3,00	420 026,18	140 008,73	150 000,00	146 400,00	133 366,00	118 194,00	117 525,00	112 098,00
gospodarstwa domowe ryczałt	2,60	71 979,77	2,75	76 132,44	3,00	83 053,58	27 684,53	15 000,00	7 500,00	79 726,00	57 521,00	58 823,00	63 057,00
PHU	5,73	182 962,77	5,80	185 197,92	5,80	185 197,92	31 930,68	31 000,00	31 900,00	33 839,00	32 754,00	33 756,00	32 460,00
użyteczność publiczna	3,70	10 628,99	3,80	10 916,26	3,80	10 916,26	2 872,70	3 200,00	2 600,00	2 606,00	2 673,00	2 671,00	2 886,00
RAZEM		629 594,21		657 270,61		699 193,93	202 496,63	199 200,00	188 400,00	249 537,00	211 142,00	212 775,00	210 501,00
ŚCIEKI													
gospodarstwa domowe Gmunice	4,22	214 319,66	4,30	218 382,60	4,30	218 382,60	50 786,65	51 610,00	52 728,00	50 800,00	49 382,00	48 263,00	42 545,00
gospodarstwa domowe Kocierzowy	8,00	16 352,00	10,26	20 971,44	10,26	20 971,44	2 044,00	2 044,00					
PHU	8,40	108 649,38	8,40	108 649,38	8,40	108 649,38	12 934,45	11 800,00	11 090,00	13 922,00	14 719,00	15 325,00	21 200,00
użyteczność publiczna	5,37	14 192,51	5,40	14 271,80	5,40	14 271,80	2 642,93	3 000,00	2 427,00	2 428,00	2 356,00	2 278,00	2 469,00
RAZEM		353 513,55		362 275,21	28,36	362 275,21	68 408,03	68 454,00	66 245,00	67 150,00	66 457,00	65 866,00	66 214,00
RAZEM WPŁYWY	983 107,76		1 019 545,82		1 061 469,14								

Źródło: Opracowanie własne

Tabela 20. Prognoza rachunku zysków i strat dla Zakładu Budżetowego na lata 2015-2021

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	Inflacja	1,20%	2,30%	2,10%	2,50%	2,40%	2,40%	2,40%
	PKB	3,40%	3,70%	3,90%	4,00%	4,00%	3,80%	3,10%
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
A. Przychody netto z podstawowej działalności operacyjnej	1 642 918,36	1 648 356,39	1 723 222,88	1 733 577,19	1 769 663,80	1 807 214,03	1 836 019,70	1 861 921,61
przychody z działalności w zakresie dostawy wody oraz odbioru ścieków	1 067 896,93	1 043 721,38	1 108 645,22	1 112 064,51	1 132 840,93	1 159 153,06	1 176 859,86	1 193 353,04
pozostałe przychody	575 021,43	604 635,01	614 577,66	621 512,68	636 822,87	648 060,97	659 159,84	668 568,57
B. Koszty działalności operacyjnej	1 678 503,03	1 759 232,92	1 778 404,67	1 796 843,59	1 830 429,14	1 853 320,03	1 852 898,79	1 871 623,49
Amortyzacja	14 227,71	43 291,04	43 078,52	40 605,84	39 923,34	37 423,34	9 923,34	3 446,67
Zużycie materiałów i energii	514 379,02	521 646,92	531 709,83	537 774,98	547 414,60	555 778,73	563 918,85	571 566,99
Usługi obce	80 431,61	77 016,53	80 616,31	81 417,64	82 414,80	83 983,17	85 143,47	86 262,17
Podatki i opłaty	46 582,90	44 183,97	41 150,22	44 727,95	44 627,37	45 063,36	46 099,62	46 560,08
Wynagrodzenia	817 503,18	864 999,56	869 822,43	877 775,12	897 698,90	909 386,81	922 871,47	935 800,68
Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia	178 240,51	185 284,40	187 270,33	189 215,49	193 124,08	195 811,43	198 707,73	201 452,16
Pozostałe koszty rodzajowe	27 138,10	22 810,49	24 757,03	25 326,57	25 226,05	25 873,19	26 234,31	26 534,73
C. ZYSK (STRATA) ZE SPRZEDAŻY (A-B)	-35 584,67	-110 876,53	-55 181,80	-63 266,40	-60 765,34	-46 106,00	-16 879,09	-9 701,87
D. POZOSTAŁE PRZYCHODY OPERACYJNE	27 273,76	20 697,67	22 639,10	23 899,01	23 466,81	24 239,95	24 695,97	24 933,08
III. Inne przychody operacyjne	27 273,76	20 697,67	22 639,10	23 899,01	23 466,81	24 239,95	24 695,97	24 933,08
E. POZOSTAŁE KOSZTY OPERACYJNE	97 000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
I. koszty inwestycji finansowanych ze środków własnych samorządowych zakładów budżetowych i dochodów własnych jednostek budżetowych gromadzonych na oddzielnym rachunku	97 000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
F. ZYSK (STRATA) Z DZIAŁALNOŚCI OPERACYJNEJ (C+D-E)	-105 310,91	-90 178,86	-32 542,70	-39 367,38	-37 298,53	-21 866,05	7 816,89	15 231,21
G. PRZYCHODY FINANSOWE	5 328,18	3 000,00	3 000,00	3 000,00	3 000,00	3 000,00	3 000,00	3 000,00
I. Dywidendy i udziały w zyskach		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
II. Odsetki	5 328,18	3 000,00	3 000,00	3 000,00	3 000,00	3 000,00	3 000,00	3 000,00
III. Inne		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
H. KOSZTY FINANSOWE	1 952,17	10 000,00	8 000,00	6 000,00	3 500,00	1 000,00	0,00	0,00
I. Odsetki	1 354,17	10 000,00	8 000,00	6 000,00	3 500,00	1 000,00	0,00	0,00
II. Inne	598,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
I. ZYSK (STRATA) Z DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ (F+G-H)	-101 934,90	-97 178,86	-37 542,70	-42 367,38	-37 798,53	-19 866,05	10 816,89	18 231,21
J. WYNIK ZDARZEŃ NADZWYCZAJNYCH (J.I.-J.II.)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
K. ZYSK (STRATA) BRUTTO (I±J)	-101 934,90	-97 178,86	-37 542,70	-42 367,38	-37 798,53	-19 866,05	10 816,89	18 231,21
L. PODATEK DOCHODOWY	7 393,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
M. POZOSTAŁE OBOWIĄZKOWE ZMNIEJSZENIA ZYSKU								
N. ZYSK (STRATA) NETTO (K-L-M)	-109 327,90	-97 178,86	-37 542,70	-42 367,38	-37 798,53	-19 866,05	10 816,89	18 231,21

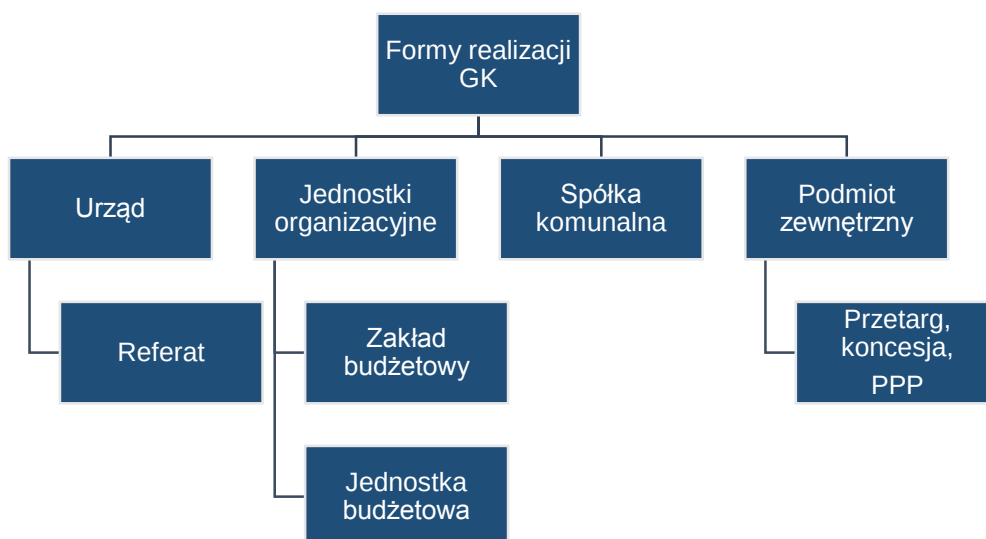
Źródło: Opracowanie własne

CZĘŚĆ IV. WARIANTY DZIAŁAŃ

FORMY PROWADZENIA GOSPODARKI KOMUNALNEJ

Zgodnie z przepisem art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym gmina w celu wykonywania zadań własnych może tworzyć jednostki organizacyjne lub zawierać umowy z innymi podmiotami. W art. 9 ust. 3 wskazano, iż formy prowadzenia gospodarki gminnej określone zostaną w odrębnej ustawie. Ustawą tą jest ustawa o gospodarce komunalnej, która w art. 2 przewiduje, iż gospodarka komunalna może być prowadzona w szczególności w formie samorządowego zakładu budżetowego lub spółki prawa handlowego.

Ryc. 10. Formy wykonywania gospodarki komunalnej



Źródło: Opracowanie własne

Oznacza to, że gmina w celu wykonywania zadań własnych może przybierać różne formy działania, poczynając od samodzielnego wykonywania zadań (np. urząd), poprzez jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe bądź tworząc spółki prawa handlowego. Art. 9 ustawy o gospodarce komunalnej określa, iż gmina może być udziałowcem jedynie spółek kapitałowych, tj. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością bądź spółki akcyjnej. Ustawa o gospodarce komunalnej nie narzuca na gminę obowiązku samodzielnego wykonywania gospodarki komunalnej. Zgodnie z art. 3, gmina może te zadania powierzyć podmiotom zewnętrznym (osobom fizycznym, prawnym i innym jednostkom nieposiadającym osobowości prawnej) z poszanowaniem zasad prawa zamówień publicznych.

Graficzna forma prezentacji podmiotów wykonujących gospodarkę komunalną zawarta została na powyższym rysunku. Urząd będący jednostką budżetową nie został

w tym zestawieniu zakwalifikowany jako jednostka organizacyjna w tradycyjnym tego słowa znaczeniu.

Władze gminy stojąc przed decyzją o restrukturyzacji Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej, mogą:

- pozostawić ZGKiM w takiej formie jak obecnie;
- utworzyć na bazie zakładu budżetowego jednostkę budżetową;
- przejąć zadania Zakładu przez Urząd Gminy;
- stworzyć na bazie zakładu budżetowego spółkę prawa handlowego;

Ostateczna decyzja odnośnie dalszej formy działalności należy do kierownictwa gminy. Celem niniejszego dokumentu jest zaproponowanie rozwiązania najkorzystniejszego z różnych punktów widzenia.

POZOSTAWIENIE ZAKŁADU GOSPODARKI KOMUNALNEJ I MIESZKANIOWEJ W OBECNEJ FORMIE

W prognozie przedstawionej w III części dokumentu wskazano, że pozostawienie Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w obecnej formie będzie generowało straty. Utrzymanie funkcjonowania Zakładu, wymaga zwiększenia efektywności jego działań, poprzez zwiększenie przychodów bądź obniżenie kosztów. Należy jednak podkreślić, że już dla celów prognozy (III część) założono, że stawki opłat za dostarczaną wodę oraz odbiór ścieków ulegną wzrostowi do stawek proponowanych we wniosku. Proponowane działania restrukturyzacyjne dla Zakładu:

1. podniesienie stawek za dostarczaną wodę oraz odbiór ścieków (przykładowo wg wariantu II);
2. redukcja zatrudnienia pracowników fizycznych;
3. zwiększenie wpływów od odbiorców zewnętrznych – usługi transportowe;

Z uwagi na ograniczony zakres działania zarówno pod względem przedmiotu działań (katalog zamknięty) oraz obszaru działalności (brak możliwości znacznego podwyższenia wpływów od odbiorców zewnętrznych) trudno stwierdzić, że działania restrukturyzacyjne będą w stanie naprawić sytuację finansową Zakładu i zrekompensować generowane straty. Obecnie Zakład posiada zaległości finansowe nie tylko wobec dostawców jak i również pracowników (wynagrodzenia), które według stanu na kwiecień 2015 roku uległy zwiększeniu w porównaniu z zamknięciem 2014 roku.

REFERAT W URZĘDZIE GMINY ORAZ JEDNOSTKA BUDŻETOWA

Ze względu na zbliżone efekty zarówno finansowe, jakościowe oraz kadrowe wariant przekształcenia zakładu budżetowego w jednostkę budżetową bądź wcielenia w struktury Urzędu Gminy został opisany wspólnie.

Zgodnie z art. 9 ustawy o samorządzie gminnym, w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, do których zaliczyć można Urząd Gminy, jednostki oraz zakłady budżetowe, choć traktowanie Urzędu Gminy jako jednostki organizacyjnej może budzić pewne kontrowersje (brak wydzielenia majątkowego jak i często finansowego).

PROCEDURA PRZEKSZTAŁCENIA

Przekształcenie Zakładu Budżetowego w inną formę organizacyjno-prawną wymaga uprzednio jego likwidacji. Gminne zakłady budżetowe likwidowane są przez Radę Gminy na podstawie stosownej uchwały. Zgodnie z regulacjami ustawy o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa przeznaczenie mienia znajdującego się w użytkowaniu likwidowanego zakładu. Odnosnie należności i zobowiązań likwidowanego Zakładu przejmuje je organ, który podjął decyzję o likwidacji.

Innymi słowy, Gmina Gomunice likwidując Zakład w celu przekształcenia w jednostkę budżetową bądź wcielenia w strukturę Urzędu będzie zobowiązana przejąć zobowiązania finansowe Zakładu (w 2014 roku wysokość zobowiązań wynosiła 321 tys. zł, w tym wymagalnych około 95 tys. zł).

ORGANIZACJA

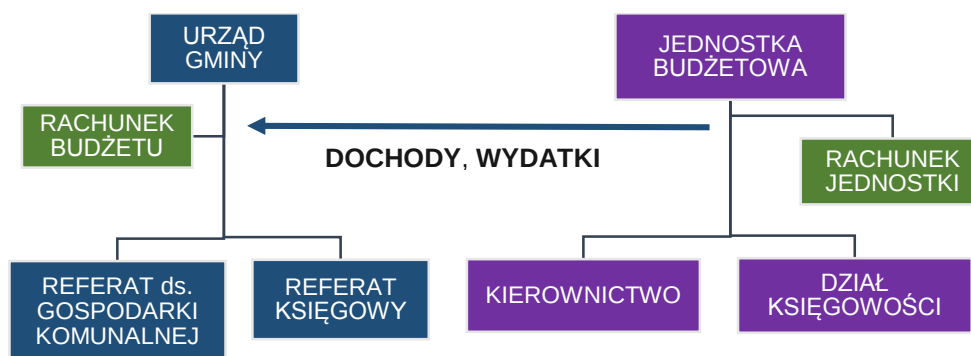
Jak już zostało wspomniane wcześniej **jednostka budżetowa** stanowi jedną z jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych. Jednostka nie posiada osobowości prawnej, pokrywa swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadza na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Działalność jednostki regulowana jest na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności. Podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków.

Jednostki nie mają możliwości wykorzystania zgromadzonych środków (zatrzymywanie części dochodów oraz gromadzenie ich na wyodrębnionym rachunku dochodów własnych) na finansowanie swoich kosztów i wydatków.

Ze względu na brak osobowości prawnej oraz stałe uzależnienie od budżetu jednostki samorządu terytorialnego (zarówno pod względem wydatków bieżących jak i majątkowych), jednostka budżetowa posiada spore ograniczenia w zakresie swojej działalności.

Pracownicy jednostki budżetowej, są pracownikami samorządowymi w rozumieniu ustawy o pracownikach samorządowych, co wiąże się z odpowiedzialności dyrektora i pracowników za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Ponadto jednostka nie posiada samodzielności kadrowej, płacowej, finansowej (zawieranie umów we własnym imieniu i na własny rachunek), jak i inwestycyjnej, co w zakresie realizacji zadań gospodarki komunalnej jest szczególnie istotne.

Realizacja zadań gospodarki komunalnej w ramach **referatu w Urzędzie Gminy** będzie obarczona podobnymi ograniczeniami, jak w przypadku jednostki budżetowej. Z tym wyjątkiem, że sama struktura organizacyjna ulegnie uproszczeniu, co wiąże się również z oszczędnościami finansowymi. W przypadku funkcjonowania jednostki budżetowej konieczne będzie wyodrębnienie stanowisk kierowniczych oraz księgowych (kolor fioletowy).

Ryc. 11. Struktura organizacyjna jednostki budżetowej oraz referatu w Urzędzie Gminy

Źródło: Opracowanie własne

ZMIANY KADROWE

Biorąc pod uwagę bardzo istotną rolę pracowników w tworzeniu przedsiębiorstwa jako pewnego ogółu, należy dokładnie przeanalizować sytuację, przed jaką postawieni zostaną pracownicy, w razie podjęcia decyzji o likwidacji i przejęciu zadań przez Referat w Urzędzie Gminy lub utworzenie jednostki budżetowej.

Znajdzie tutaj zastosowanie art. 23¹ Kodeksu Pracy, który w § 1 stanowi: W razie przejścia zakładu pracy lub jego części na innego pracodawcę staje się on z mocy prawa stroną w dotychczasowych stosunkach pracy. Przepisy art. 23¹ dotyczą tych osób, które w dniu przejęcia zakładu pracy lub jego części były pracownikami przejmowanego zakładu (lub przejmowanej części zakładu), lub też były do niego delegowane na stałe.

Skutek z § 1 następuje niezależnie od woli pracodawców dokonujących tej czynności oraz od woli pracowników zatrudnianych w przejmowanym zakładzie. Jednakże gdy sprzeciwiają się przejściu do nowego pracodawcy, mogą skorzystać z uprawnienia przewidzianego w § 4 - W terminie 2 miesięcy od przejścia zakładu pracy lub jego części na innego pracodawcę, pracownik może bez wypowiedzenia, za siedmiodniowym uprzedzeniem, rozwiązać stosunek pracy. Rozwiązanie stosunku pracy w tym trybie powoduje dla pracownika skutki, jakie przepisy prawa pracy wiążą z rozwiązaniem stosunku pracy przez pracodawcę za wypowiedzeniem. § 1 jest bezwzględnie obowiązujący i przejęcie w tym trybie pracowników przez nowego pracodawcę następuje z mocy prawa, co nie jest uzależnione od jakichkolwiek czynności pracowników. Nie jest również możliwe uchylenie skutków działania tego przepisu w wyniku czynności prawnej (umowy) pomiędzy dotychczasowym i nowym pracodawcą.

Co więcej, jeżeli w zakładzie pracy nie działają związki zawodowe – pracodawca zobowiązany jest poinformować na piśmie pracowników na 30 dni przed przejściem zakładu o „przewidywanym terminie przejścia zakładu pracy lub jego części na innego pracodawcę, jego przyczynach, prawnych, ekonomicznych oraz socjalnych skutkach dla pracowników, a także zamierzonych działaniach dotyczących warunków zatrudnienia pracowników, w szczególności warunków pracy, płacy i przekwalifikowania.

Ponadto nałożono szczególny obowiązek wobec tych pracowników przejętego zakładu pracy, którzy byli zatrudnieni na innej podstawie niż umowa o pracę. Zakład

obowiązany jest do zaproponowania im z dniem przejścia zakładu nowych warunków pracy i płacy i wyznaczenia terminu nie krótszego niż 7 dni, do którego pracownicy mogą złożyć oświadczenie o przyjęciu lub odmowie przyjęcia propozycji.

Pracodawca, na którego przeszedł zakład pracy w trybie art. 23¹, jest związany m.in. zasadami premiowania wynikającymi z zakładowego systemu wynagradzania obowiązującego w przejmowanym zakładzie. Tak samo elementem treści stosunku pracy z nowym pracodawcą jest uprawnienie pracownika do rocznej nagrody z zakładowego funduszu nagród. Warunki te wiążą nowego pracodawcę do czasu zmiany treści stosunków pracy z przejętymi pracownikami.

W razie przejścia zakładu pracy na innego pracodawcę dotychczasowa treść stosunku pracy nie ulega zmianie również w zakresie prawa do nagrody jubileuszowej i odprawy rentowej, które wiążą następnego pracodawcę jako warunki indywidualnych umów o pracę wynikające z zakładowego systemu wynagradzania, obowiązującego w przejmowanym zakładzie. Do pracowników przejętych zakładów pracy na zasadzie art. 23¹ stosuje się w okresie jednego roku od przejścia zakładu postanowienia układu (jeśli takowy występował), którym byli objęci przed przejściem. Pracodawca może stosować do tych pracowników warunki korzystniejsze od wynikających z dotychczasowego układu. Natomiast porozumienie stron oraz wypowiedzenie pogarszające w tym czasie warunki umów o pracę są niedopuszczalne.

EFEKTY FINANSOWE

Ze względu na formę organizacyjną zarówno w przypadku funkcjonowania referatu ds. gospodarki komunalnej bądź jednostki budżetowej wszystkie dochody oraz wydatki stanowią odpowiednio dochody i wydatki budżetu Gminy Gomunice. W poniższych tabelach zostały przedstawione: prognoza dochodów oraz wydatków Gminy Gomunice na podstawie obecnej sytuacji finansowej oraz organizacyjnej tj. funkcjonowanie nadal zakładu budżetowego, zmiany w zakresie poszczególnych pozycji budżetu w przypadku utworzenia referatu bądź jednostki budżetowej oraz założenia w zakresie zwiększenia/ zmniejszenia poszczególnych pozycji:

1. wzrost dochodów z tytułu opłat za dostarczaną wodę oraz odprowadzanie ścieków oszacowano na podstawie wariantu II prognozy finansowej Zakładu Budżetowego;
2. wysokość wydatków jest obliczona na podstawie redukcji poszczególnych pozycji prognozy finansowej kosztów podstawowej działalności Zakładu Budżetowego (bez amortyzacji), są one wynikiem następujących działań:
 - 1) wzrost wynagrodzeń i pochodnych (wydatki jednostki budżetowej czy referatu są bezpośrednio wydatkami budżetu Gminy) – ze względu na okresy ochronne, normy wynikające z likwidacji stanowiska pracy bądź dostosowanie zakresów obowiązków (m.in. wypowiedzenia zmieniające) możliwe oszczędności kosztów wynagrodzeń w porównaniu z kosztami Zakładu w tym obszarze będą możliwe od 2016 roku - do obliczeń przyjęto średni roczny koszt wynagrodzenia – 50 tys. zł waloryzowany o wskaźnik inflacji oraz PKB;
 - 2) z tytułu pozostałych wydatków bieżących redukcja jednorazowa kosztów w latach 2015-2016 – brak faktur wystawianych na rzecz Gminy przez Zakład (około 500 tys. zł), jednak Gmina ze swoich środków będzie musiała zakupić materiały (250 tys. zł rocznie) w pozostałych latach prognozowane na podstawie roku poprzedniego i waloryzowane o wskaźniki inflacji oraz PKB.

Tabela 21. Efekty finansowe utworzenia jednostki budżetowej oraz referatu w Urzędzie Gminy

	2014*	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Inflacja	2,40%	1,20%	2,30%	2,10%	2,50%	2,40%	2,40%	2,40%
PKB	2,50%	3,40%	3,70%	3,90%	4,00%	4,00%	3,80%	3,10%
DOCHODY OGÓŁEM	16 278 584	16 553 929	16 469 867	16 871 568	17 222 026	17 497 922	17 771 291	17 997 633
Dochody bieżące	16 056 364	16 092 584	16 042 298	16 447 284	16 794 821	17 052 890	17 322 759	17 544 033
WYDATKI OGÓŁEM	15 737 333	15 753 929	15 707 949	16 003 138	16 308 711	16 506 635	16 728 526	16 938 828
Wydatki bieżące	14 915 928	14 696 194	14 782 561	15 045 070	15 325 820	15 507 034	15 721 874	15 917 779
Wynagrodzenia i pochodne	7 753 466	7 689 339	7 840 830	7 972 324	8 088 943	8 217 708	8 341 586	8 451 290
Pozostałe bieżące	6 900 790	7 006 855	6 941 731	7 072 746	7 236 877	7 289 326	7 380 288	7 466 489
ZMIANY W BUDŻECIE								
Wzrost dochodów z opłat za dostarczanie wody i odbiór ścieków		1 043 721	1 108 645	1 112 065	1 132 841	1 159 153	1 176 860	1 193 353
wzrost wynagrodzeń REFERAT		525 142	690 791	709 147	730 216	751 393	772 726	793 015
wzrost wynagrodzeń JEDNOSTKA BUDŻETOWA		525 142	847 778	870 305	896 161	922 152	948 333	973 233
wzrost pozostałych wydatków bieżących REFERAT		615 658	428 233	439 612	452 673	465 802	479 026	491 604
wzrost pozostałych wydatków bieżących JEDNOSTKA BUDŻETOWA		615 658	478 233	490 941	505 527	520 188	534 957	549 003
BUDŻET PO ZMIANACH								
DOCHODY OGÓŁEM		17 597 651	17 578 512	17 983 633	18 354 867	18 657 075	18 948 151	19 190 986
DOCHODY BIEŻĄCE		17 597 651	17 578 512	17 983 633	18 354 867	18 657 075	18 948 151	19 190 986
WYDATKI OGÓŁEM REFERAT		16 894 729	16 826 974	17 151 897	17 491 600	17 723 830	17 980 278	18 223 447
WYDATKI BIEŻĄCE REFERAT		15 836 994	15 901 585	16 193 829	16 508 709	16 724 229	16 973 627	17 202 398
ZWIĘKSZENIE / ZMNIEJSZENIE WYNIKU BIEŻĄCEGO		-97 079	-10 379	-36 695	-50 048	-58 042	-74 893	-91 266
WYDATKI OGÓŁEM JEDNOSTKA BUDŻETOWA		16 894 729	17 033 960	17 364 383	17 710 399	17 948 975	18 211 816	18 461 063
WYDATKI BIEŻĄCE JEDNOSTKA BUDŻETOWA		15 836 994	16 108 572	16 406 315	16 727 509	16 949 374	17 205 164	17 440 015
ZWIĘKSZENIE / ZMNIEJSZENIE WYNIKU BIEŻĄCEGO		-97 079	-217 366	-249 181	-268 847	-283 186	-306 430	-328 882

*dane za grudzień

Źródło: Opracowanie własne

Tabela 22. Założenia dla prognozy

Założenia	2015*	2016	2017	2018	2019	2020	2021
wynagrodzenia i pochodne							
ZAKŁAD BUDŻETOWY – prognozowane wydatki	1 050 284	1 057 093	1 066 991	1 090 823	1 105 198	1 121 579	1 137 253
OSZCZĘDNOŚCI REFERAT: redukcja etatów o 3 w administracji (księgowość, kadry i płace, kasa) oraz 4 pracowników fizycznych		366 302					
OSZCZĘDNOŚCI JEDNOSTKA BUDŻETOWA: redukcja etatów o 1 w administracji oraz 3 pracowników fizycznych		209 315					
pozostałe wydatki bieżące							
ZAKŁAD BUDŻETOWY – prognozowane wydatki	665 658	678 233	689 247	699 683	710 698	721 396	730 924
OSZCZĘDNOŚCI REFERAT	50 000*	250 000					
OSZCZĘDNOŚCI JEDNOSTKA BUDŻETOWA	50 000*	200 000					

*dla prognozy wzięto 50% oszczędności możliwej do wygenerowania w 2015 roku (podjęcie działań w drugiej połowie roku), ponadto zmniejszono oszczędności o wartość przejętych zobowiązań w wyniku likwidacji
Źródło: Opracowanie własne.

Jak wskazuje tabela nr 21 zarówno w przypadku utworzenia referatu w Urzędzie Gminy jak i jednostki budżetowej, pogorszy się sytuacja finansowa budżetu Gminy. Związane będzie to z faktem, że całość dochodów i wydatków obu form organizacyjnych będzie stanowiła część ogólnego budżetu.

W przypadku utworzenia referatu w Urzędzie Gminy negatywny wpływ na budżet będzie zdecydowanie mniejszy, ze względu na mniejszą liczbę koniecznych etatów do realizacji zadań. Ponadto redukcji ulegną pozostałe wydatki bieżące m.in. zakup energii elektrycznej, obsługa rachunku bankowego, opłaty abonamentowe itp. Średnio wynik bieżący budżetu zmniejszy się o 250 tys. zł rocznie. W sytuacji jednostki budżetowej obniżenie wyniku bieżącego szacunkowo oscylować będzie na poziomie 350 – 500 tys. zł.

Ponadto należy dodać, że w prognozie nie uwzględniono działań inwestycyjnych w zakresie gospodarki komunalnej, zwłaszcza rozbudowy sieci kanalizacyjnej, co może przełożyć się na wynik budżetu. Jednostki samorządu terytorialnego mają ograniczone możliwości w zakresie wygenerowania dodatkowych środków po stronie dochodowej, które mogłyby przeznaczyć na inwestycje. Rodzi to konieczność korzystania z instrumentów zwrotnych, takich jak kredyty, pożyczki czy emisję obligacji, które poprzez wydatki na obsługę oraz wykup serii bądź spłatę rat kapitałowych wpływają negatywnie na kształtowanie się relacji określonej w art. 243 (indywidualny wskaźnik zadłużenia).

Mimo iż, funkcjonowanie Zakładu Budżetowego nie wpływa bezpośrednio na wysokość poszczególnych pozycji budżetu Gminy (jedynie poprzez dotacje celowe lub przedmiotowe), to pogarszająca się sytuacja Zakładu w przyszłości zrodzi konieczność podjęcia działań przez Władze Gminy. Należności i zobowiązania likwidowanego samorządowego zakładu budżetowego przejmuje organ, który podjął decyzję o likwidacji.

SPÓŁKA KOMUNALNA

Zgodnie z ustawą o gospodarce komunalnej gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego (spółki z o.o. oraz spółki akcyjne).

Kapitałową spółkę komunalną do realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej może powołać jedna jednostka samorządu terytorialnego, kilka jednostek – takich samych oraz różnych szczebli oraz jednostka samorządu terytorialnego ze związkiem międzygminnym. Ustawa o gospodarce komunalnej nie zawiera w tym zakresie ograniczeń. Spółkę z o.o. i akcyjną do prowadzenia działalności komunalnej w sferze użyteczności publicznej, jednostka samorządu terytorialnego może utworzyć z podmiotami spoza sektora publicznego, tzn. z podmiotami prywatnymi. Jednostka samorządu terytorialnego może również przystąpić do już istniejącej spółki kapitałowej przez nabycie jej akcji lub udziałów.

ZAKRES DZIAŁALNOŚCI

Spółka komunalna może wykonywać zadania w sferze użyteczności publicznej jak i również poza nią. Zakres zadań związanych z użytecznością publiczną został określony w ustawie o samorządzie gminnym, poprzez wymienienie zadań własnych gminny.

Zgodnie z zapisami ustawy o gospodarce komunalnej poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich, jeżeli **łącznie** zostaną spełnione następujące warunki:

1. istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym;
2. występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia.

Należy mieć jednak na uwadze, że powyższe warunki określone są dość ogólnikowo. Przykładowo nawet w ustawie o zatrudnieniu i instytucjach rynku pracy, nie ma zdefiniowanego pojęcia bezrobocia. Jest to jedynie pojęcie nauk ekonomicznych i społecznych, jednak brak jest tzw. definicji legalnej. Dlatego trudno jest oszacować jaki stopień bezrobocia można uznać za znaczny.

Ponadto gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich również wówczas, jeżeli zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową.

Powyższe ograniczenia nie mają zastosowania do posiadania przez gminę akcji lub udziałów spółek zajmujących się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, a także innych spółek ważnych dla rozwoju gminy, w tym klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej.

Przykładowo przedmiotem działań spółki komunalnej Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. w Radomsku, które wykraczają poza strefę użyteczności publicznej są m.in.:

1. malowanie i szklenie;
2. zakładanie stolarki budowlanej;
3. wykonywanie instalacji elektrycznych;
4. wykonanie konstrukcji i pokryć dachowych;
5. działalność weterynaryjna;
6. odzysk surowców z materiałów segregowanych;
7. roboty budowlane związane ze wznoszeniem budynków mieszkalnych i niemieszkalnych;
8. tynkowanie;
9. posadzkarstwo, tapetowanie i oblicowywanie ścian;
10. działalność usługowa związana z zagospodarowaniem terenów zielonych;
11. sprzedaż hurtowa odpadów i złomu;
12. działalność usługowa związana z administracyjną obsługą biura.

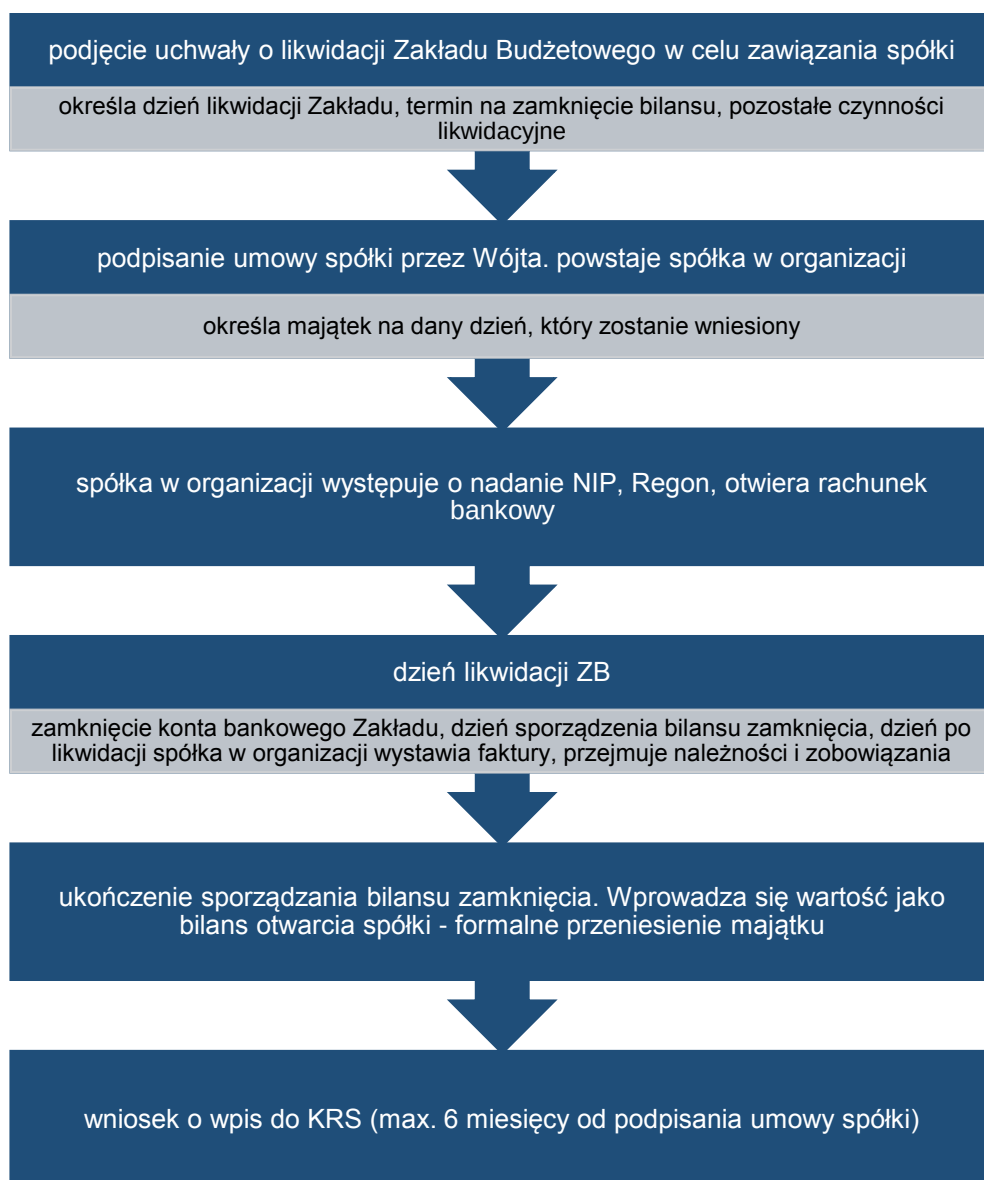
Kontrowersyjne prowadzenie dodatkowej działalności komercyjnej, pomimo braku ustawowych przesłanek (między innymi wysokie bezrobocie wśród mieszkańców) zostało wskazane jako nieprawidłowości przez Najwyższą Izbę Kontroli. Przykładowo w Łodzi (raport z grudnia 2013 roku) realizacja zadań publicznych była podstawowym przedmiotem działalności jedynie 12 spośród 23 miejskich spółek. Niektóre w jedynie w teorii realizowały zadania publiczne, jednak faktycznie prowadziły działalność komercyjną.

W konsekwencji czysto komercyjna działalność spółek może naruszać reguły uczciwej konkurencji oraz rodzić podejrzenia o faworyzowanie spółek komunalnych przy staraniu się o publiczne zamówienia.

PROCEDURA PRZEKSZTAŁCENIA

Z mocy art. 22 ust. 1 i 3 ustawy organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą, w drodze uchwały, zdecydować o likwidacji samorządowego zakładu budżetowego w celu zawiązania spółki akcyjnej albo spółki z ograniczoną odpowiedzialnością przez wniesienie na pokrycie kapitału spółki wkładu w postaci mienia samorządowego zakładu budżetowego pozostającego po likwidacji, natomiast czynności związane z likwidacją tegoż zakładu wykonuje organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Zmienia się jedynie forma organizacyjno-prawna, w jakiej zadania te są realizowane. Właścicielem obydwu tychże form prowadzenia gospodarki komunalnej pozostaje zaś ta sama jednostka samorządu terytorialnego.

Przepisy traktują zatem likwidację samorządowego zakładu budżetowego i zawiązanie na bazie jego mienia spółki kapitałowej jako przekształcenie organizacyjno-prawne. Spółka powstała w wyniku przekształcenia wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki związane z działalnością zakładu budżetowego.

Ryc. 12. Schemat przekształcenia Zakładu Budżetowego w spółkę komunalną

Źródło: Opracowanie własne.

MIENIE ZAKŁADU

Zgodnie z ustawą o gospodarce komunalnej mienie zakładu budżetowego pozostałe po jego likwidacji stanowi wkład na pokrycie kapitału spółki. Należy mieć na uwadze, że istnieją różne rodzaje gospodarowania nieruchomościami w zależności od formy organizacyjno-prawnej podmiotu (przedstawione w poniższej tabeli). Forma gospodarowania powinna być dostosowana do możliwości spółki (zapewnienie możliwości wygenerowania zysku).

Z momentem przekształcenia zakładu budżetowego w spółkę kapitałową, prawo zarządu staje się prawem użytkowania wieczystego spółki. Przez pojęcie „prawo zarządu” należy rozumieć instytucje trwałego zarządu. Tylko oddane na tej podstawie nieruchomości zostaną przekształcone w prawo użytkowania wieczystego z mocy prawa. Żadna inna forma władania nieruchomościami przez zakład budżetowy nie

powoduje tego skutku. W dacie przekształcenia warunki, na jakich oddano nieruchomości w trwały zarząd, stają się warunkami oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, np. stawka opłaty czy opłata roczna.

Tabela 23. Sposób gospodarowania nieruchomościami ze względu na formę organizacyjno-prawną

Zakład Budżetowy	Spółka Komunalna
trwały zarząd	własność
Najem	użytkowanie wieczyste
Dzierżawa	wynajem
	dzierżawa

Źródło: Opracowanie własne.

Przed przekształceniem Zakładu Budżetowego ważne jest uregulowanie kwestii nieruchomości. Innymi słowy, Wójt powinien dokonać wygaszenia trwałego zarządu w stosunku do nieruchomości, których nie chce przekazać na rzecz spółki bądź ustanowić go na nieruchomościach nieuregulowanych.

ORGANIZACJA

Spółki utworzone przez jednostki samorządu terytorialnego podlegają regulacjom przepisów kodeksu spółek handlowych. Jednak ich funkcjonowanie opatrzone jest pewnymi wyjątkami określonymi w przepisach szczególnych, których nieprzestrzeganie niesie za sobą konsekwencje prawne.

Jedne z ważniejszych ograniczeń związane są z organami spółki komunalnej, które zostały przedstawione na poniższej rycinie. Ponadto zwrócenia uwagi wymagają ograniczenia dla wójtów oraz radnych, a także kierowników jednostek organizacyjnych zawarte w ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez niektóre osoby pełniące funkcje publiczne.

Ryc. 13. Specyfika spółek zakładanych przez JST**OBOWIAZEK POWOŁANIA RADY NADZORCZEJ**

- Obowiązek powinien być realizowany w każdej spółce niezależnie od liczby oraz wartości udziałów należących do JST;
- w przypadku nowozałożonego podmiotu, rada nadzorcza powinna zostać przewidziana w umowie spółki;
- w przypadku istniejącego podmiotu (objęcie udziałów przez JST) konieczna jest zmiana umowy spółki (wprowadzenie rady nadzorczej) o ile rada nadzorcza nie była powołana wcześniej. Sąd rejestrowy będzie zobowiązany do wszczęcia tzw. postępowania przymuszającego.

CZAS TRWANIA KADENCJI RADY NADZORCZEJ

- W spółce z większościovym udziałem JST (pow. 50% wartości nominalnej kapitału zakładowego) kadencja rady nadzorczej musi trwać 3 lata (termin nie może być krótszy ani dłuższy)
- w pozostałych przypadkach mają zastosowanie przepisy kodeksu spółek handlowych - kadencja roczna, o ile umowa spółki nie stanowi inaczej.

CZŁONKOWIE RADY NADZORCZEJ

- Członkowie rady, którzy powoływani są przez jednostkę, **muszą** zdać egzamin określony w art. 12 ust. 2 i 7 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji. Brak obowiązku dla osób: posiadających stopień naukowy doktora nauk prawnych lub nauk ekonomicznych, wpis na listę radców prawnych, adwokatów, biegłych rewidentów lub doradców inwestycyjnych lub które zdały wcześniej taki egzamin na podstawie ustawy o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji.
- Członkowie rady nadzorczej powoływani przez jednostki samorządu terytorialnego **nie mogą**:
 - pozostawać w stosunku pracy ze spółką ani świadczyć pracy lub usług na jej rzecz na podstawie innego tytułu prawnego;
 - posiadać akcji lub udziałów u przedsiębiorców tworzonych przez spółkę, z wyjątkiem akcji dopuszczonych do obrotu na rynku regulowanym;
 - pozostawać w stosunku pracy ze spółką konkurencyjną, ani świadczyć pracy lub usług na jej rzecz na podstawie innego tytułu prawnego, poza możliwością bycia członkiem rady nadzorczej, jeżeli przedsiębiorstwo nie trudni się działalnością konkurencyjną;
 - wykonywać zajęć, które byłyby w sprzeczności z ich obowiązkami albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność.

POWOŁYWANIE I ODWOŁYWANIE CZŁONKÓW ZARZĄDU

- zarząd jest powoływany i odwoływany wyłącznie przez radę nadzorczą. Nie ma znaczenia, jaki jest udział jednostki, tzn. czy dysponuje ona jednym udziałem (akcją) czy też całym pakietem (100% udziałów lub akcji).

Źródło: Opracowanie własne.

ZMIANY KADROWE

W przypadku „przekształcenia” Zakładu Budżetowego w spółkę komunalną nie mają zastosowania regulacje art. 23¹ Kodeksu Pracy wyjaśnione przy omówieniu propozycji przejęcia zadań przez Referat Urzędu Gminy. Przejęcie pracowników likwidowanego Zakładu Budżetowego przez nowo utworzoną spółkę na podstawie wcześniej wspomnianego artykułu kodeksu pracy miałyby miejsce w przypadku istnienia już spółki, która „płynnie” przejęłaby pracowników tego zakładu.

Należy jednak podkreślić, że uwzględnienie przepisów wynikających z art. 23¹ Kodeksu Pracy nie będzie błędem, ale przychylnością w stronę pracowników.

EFEKTY FINANSOWE

Podobnie jak przy funkcjonowaniu Zakładu Budżetowego najważniejszym źródłem informacji o kondycji finansowej jest rachunek zysków i strat. Została zastosowana taka sama metodologia obliczenia jak przy prognozie przychodów i kosztów Zakładu. Poniżej zostały przedstawione tylko te założenia, które uległy zmianie w porównaniu z prognozą dla Zakładu:

Dla przychodów:

1. w 2 połowie 2015 roku zostanie uchwalona stawka za dostarczaną wodę oraz odbiór ścieków według wariantu III.
2. Wzrost pozostałych przychodów o 10% – przykładowo wykonywanie usług wykraczających poza strefę użyteczności publicznej bądź „urynkowanie” cen. Nie przewiduje się wykonywania działalności z zakresu gospodarki odpadami – m.in. brak odpowiedniego sprzętu.

Dla kosztów:

1. Redukcja kosztów rodzajowych o 10% – pracownicy spółki nie są pracownikami samorządowymi (nie przysługują pewne uprawnienia), ponadto bardziej racjonalna polityka wydatkowa w pozostałych obszarach pozwoli wygenerować dodatkowe oszczędności w porównaniu z Zakładem.

Tabela 24. Prognoza rachunku zysków i strat dla Spółki Komunalnej na lata 2015-2021

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	Inflacja	1,20%	2,30%	2,10%	2,50%	2,40%	2,40%	2,40%
	PKB	3,40%	3,70%	3,90%	4,00%	4,00%	3,80%	3,10%
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
A. Przychody netto z podstawowej działalności operacyjnej	1 642 918,36	1 729 781,54	1 820 823,12	1 871 413,69	1 956 950,05	2 038 904,11	2 119 842,03	2 200 803,52
przychody z działalności w zakresie dostawy wody oraz odbioru ścieków	1 067 896,93	1 064 683,03	1 117 306,40	1 123 230,33	1 146 033,97	1 170 905,44	1 189 381,47	1 206 134,16
pozostałe przychody	575 021,43	665 098,51	703 516,72	748 183,36	810 916,09	867 998,67	930 460,57	994 669,36
B. Koszty działalności operacyjnej	1 678 503,03	1 587 638,73	1 541 406,86	1 637 871,64	1 635 364,42	1 654 809,65	1 660 157,86	1 671 153,38
Amortyzacja	14 227,71	43 291,04	43 078,52	40 605,84	39 923,34	37 423,34	9 923,34	3 446,67
Zużycie materiałów i energii	514 379,02	469 482,22	459 245,41	489 276,22	487 894,04	495 171,67	505 095,15	510 379,45
Usługi obce	80 431,61	69 314,88	69 706,17	74 170,42	73 515,17	74 903,35	76 341,88	77 104,39
Podatki i opłaty	46 582,90	39 765,57	35 401,03	40 779,63	39 791,71	40 172,03	41 331,90	41 605,35
Wynagrodzenia	817 503,18	778 499,61	750 847,63	797 841,19	799 629,59	809 626,85	825 984,93	835 034,70
Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia	178 240,51	166 755,96	161 690,44	172 054,38	172 067,01	174 383,30	177 901,83	179 812,04
Pozostałe koszty rodzajowe	27 138,10	20 529,44	21 437,67	23 143,96	22 543,57	23 129,11	23 578,84	23 770,78
C. ZYSK (STRATA) ZE SPRZEDAŻY (A-B)	-35 584,67	142 142,81	279 416,26	233 542,05	321 585,64	384 094,46	459 684,17	529 650,14
D. POZOSTAŁE PRZYCHODY OPERACYJNE	27 273,76	18 468,36	19 440,21	19 456,21	17 796,77	17 400,00	16 708,92	15 907,47
III. Inne przychody operacyjne	27 273,76	18 468,36	19 440,21	19 456,21	17 796,77	17 400,00	16 708,92	15 907,47
E. POZOSTAŁE KOSZTY OPERACYJNE	97 000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
I. koszty inwestycji finansowanych ze środków własnych samorządowych zakładów budżetowych i dochodów własnych jednostek budżetowych gromadzonych na oddzielnym rachunku	97 000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
F. ZYSK (STRATA) Z DZIAŁALNOŚCI OPERACYJNEJ (C+D-E)	-105 310,91	160 611,18	298 856,47	252 998,26	339 382,41	401 494,46	476 393,10	545 557,61
G. PRZYCHODY FINANSOWE	5 328,18	3 000,00	3 000,00	3 000,00	3 000,00	3 000,00	3 000,00	3 000,00
I. Dywidendy i udziały w zyskach		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
II. Odsetki	5 328,18	3 000,00	3 000,00	3 000,00	3 000,00	3 000,00	3 000,00	3 000,00
III. Inne		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
H. KOSZTY FINANSOWE	1 952,17	10 000,00	8 000,00	6 000,00	3 500,00	1 000,00	0,00	0,00
I. Odsetki	1 354,17	10 000,00	8 000,00	6 000,00	3 500,00	1 000,00	0,00	0,00
II. Inne	598,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
I. ZYSK (STRATA) Z DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ (F+G-H)	-101 934,90	153 611,18	293 856,47	249 998,26	338 882,41	403 494,46	479 393,10	548 557,61
J. WYNIK ZDARZEŃ NADZWYCZAJNYCH (J.I.-J.II.)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
K. ZYSK (STRATA) BRUTTO (I±J)	-101 934,90	153 611,18	293 856,47	249 998,26	338 882,41	403 494,46	479 393,10	548 557,61
L. PODATEK DOCHODOWY		29 186,12	55 832,73	47 499,67	64 387,66	76 663,95	91 084,69	104 225,95
M. POZOSTAŁE OBOWIĄZKOWE ZMNIEJSZENIA ZYSKU								
N. ZYSK (STRATA) NETTO (K-L-M)	-101 934,90	124 425,05	238 023,74	202 498,59	274 494,75	326 830,51	388 308,41	444 331,67

Źródło: Opracowanie własne

CZĘŚĆ V. WNIOSKI

Obecna forma realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej poprzez Zakład Budżetowy nie znajduje uzasadnienia pod względem organizacyjnym, jak i przede wszystkim finansowym. Generowana strata przez Zakład, mająca przełożenie na ujemny fundusz jednostki oraz wzrost zobowiązań m.in. z tytułu wynagrodzeń w najbliższej przyszłości może spowodować znaczne wydatki ze strony budżetu Gminy.

Podjęcie działań restrukturyzacyjnych, czy to poprzez przekształcenie Zakładu w spółkę komunalną czy włączenie do struktur Urzędu Gminy pozwoli na poprawę obecnej sytuacji pod względem organizacyjnym oraz finansowym. Przekształcenie Zakładu w jednostkę budżetową wydaje się być bezzasadne, jest to dodatkowy formalizm w porównaniu z referatem w Urzędzie Gminy.

Zwrócono również uwagę na podjęcie działań naprawczych przez Zakład w przypadku pozostawienia go w obecnej formie. Jednak ze względu na ograniczone możliwości działania oraz konieczność spłaty wygenerowanych zaległości trudno oczekiwać zadowalającej poprawy sytuacji finansowej.

Powołanie spółki komunalnej może przynieść opłacalność ekonomiczną o ile podjęte zostaną właściwe działania zmierzające do poprawy finansów spółki. Należy podkreślić, że efekty finansowe w dużej mierze zależą od kapitału ludzkiego nowopowstałej spółki. Świadczenie rentownych usług poza zakres użyteczności publicznej w małej jednostce, jaką jest Gmina Gomunice wymaga przede wszystkim zaangażowania kierownictwa i kadry. Ponadto powołanie spółki może rodzić ryzyko organizacyjne m.in. niewystarczająca ilość sprzętu, konieczność prowadzenia pełnej księgowości, konkurencja z podmiotami prywatnymi.

Pod względem organizacyjnym oraz wpływu samorządu na sferę gospodarki komunalnej bardziej racjonalne jest wcielenie Zakładu w strukturę Urzędu. Ze względów formalnych jednostka będzie i tak zobowiązana do realizacji pewnych zadań (obecnie również istnieją stanowiska związane z działalnością komunalną), tworzenie dodatkowo spółki, której funkcjonowanie będzie związane z powołaniem rady nadzorczej oraz opodatkowaniem działalności może rodzić dodatkowe, niepotrzebne koszty. Z drugiej strony do zagrożeń można zaliczyć uzależnienie od przepisów prawa związanych z sektorem publicznym czy uzależnienie od woli politycznej organów samorządowych.

Odnosząc się do wpływu zmian organizacyjnych na finanse samorządu gminnego na rycinie 14 pokazane zostały 3 warianty działań oraz ich wpływ na spełnienie relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych. W przypadku wszystkich możliwości, według prognozy zespołu analitycznego, planowana obsługa zadłużenia nie przekroczy dopuszczalnego limitu. Należy mieć na uwadze, że szacunki nie uwzględniają wydatków inwestycyjnych w tym zakresie (co może wpłynąć na zaciągnięcie nowych zobowiązań – wzrost kosztów obsługi długu w przypadku realizacji zadań pod nadzorem samorządu). Kształtowanie się wskaźnika zarówno w przypadku Spółki jak i Zakładu jest na takim poziomie, Zakład co do zasady powinien utrzymywać się z przychodów własnych. Generowanie coraz większej straty, mimo

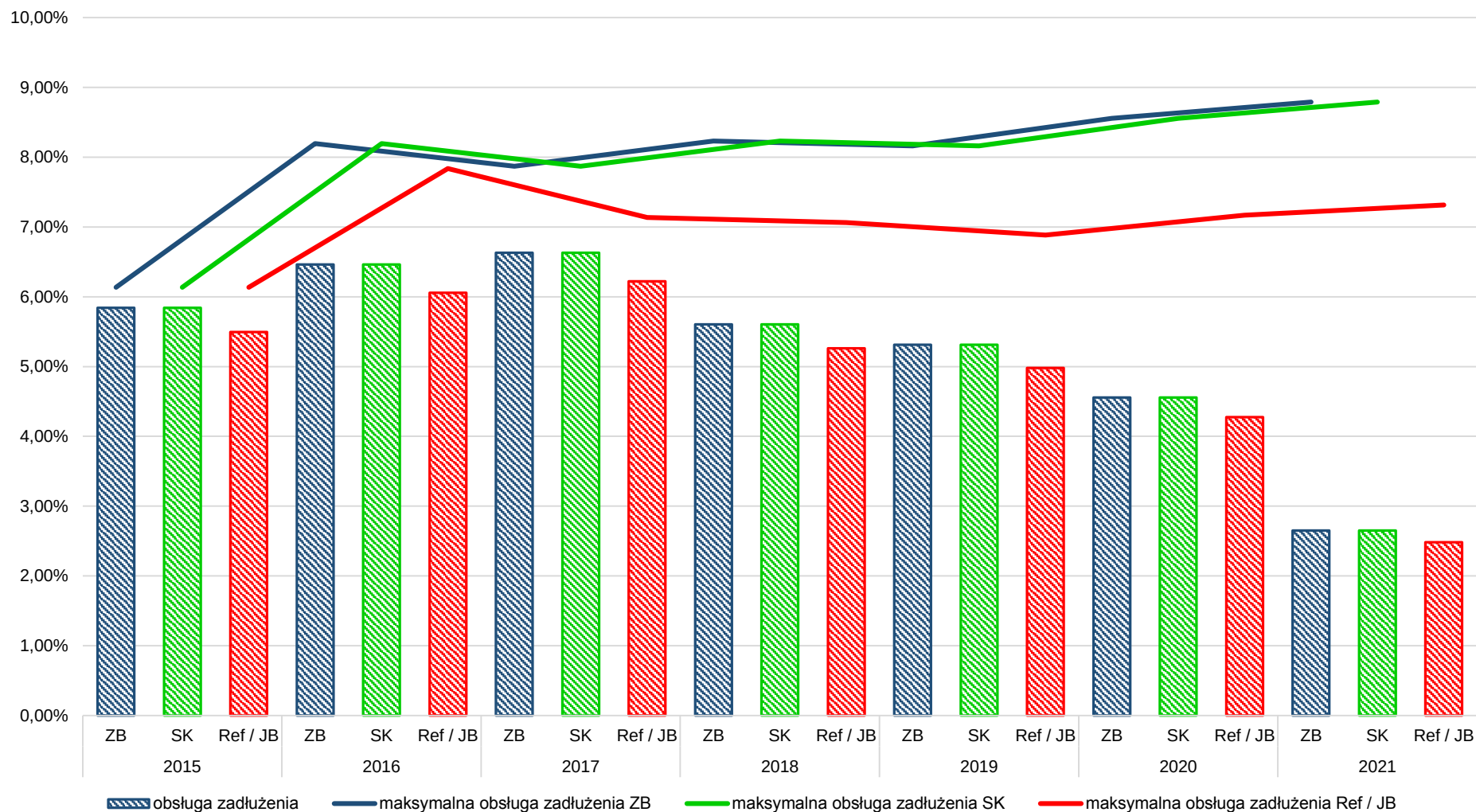
braku wpływu na bieżący budżet Gminy, w konsekwencji i tak odcisnie na nim negatywne skutki.

Tabela 25. Porównanie spółki komunalnej oraz referatu w Urzędzie Gminy/ Jednostki Budżetowej

	REFERAT W URZĘDZIE GMINY / JEDNOSTKA BUDŻETOWA	SPÓŁKA KOMUNALNA
ZAKRES ZADAŃ	Strefa użyteczności publicznej	Strefa użyteczności publicznej Poza strefą użyteczności publicznej
SEKTOR FINANSÓW PUBLICZNYCH	Jednostka sektora finansów publicznych (ściśła koordynacja zadań z Urzędem Gminy)	Jednostka spoza sektora finansów publicznych
OSOBOWOŚĆ PRAWNA	Brak osobowości prawnej (referat lub jednostka działa w imieniu i na rachunek samorządu)	Posiada osobowość prawną (jest osobnym podmiotem m.in. może zaciągać kredyty/pożyczki)
PRACOWNICY	Pracownicy są pracownikami samorządowymi – prawa wynikające z ustawy o wynagrodzeniu pracowników samorządowych	brak dodatkowych obostrzeń dotyczących pracowników
KIEROWNICTWO	Powołanie kierownika referatu / dyrektora jednostki budżetowej oraz księgowości w przypadku jednostki budżetowej	obostrzenia związane z radą nadzorczą
ASPEKTY FINANSOWE - DLA PODMIOTÓW	Mienie pozostaje we władztwie JST, budżet uzależniony od parametrów uchwalonych w uchwale budżetowej, brak samodzielności finansowej	Posiada własny majątek, możliwość samodzielnego pozyskiwania kapitału oraz generowania zysku, Spółka stanie się podatnikiem podatku dochodowego od osób prawnych, wnoszenie części aportu do spółki może być obciążone podatkiem od towarów i usług, wzrosną koszty utrzymania rady nadzorczej
ASPEKTY FINANSOWE - DLA SAMORZĄDU	JST ponosi całkowitą odpowiedzialność finansową, wpływ na wskaźnik z art. 243	Gmina nie posiada odpowiedzialności za zobowiązania spółki, możliwość podniesienia kapitału zakładowego przez Gminę (wydatek majątkowy brak wpływu na wskaźnik z art. 243)

Źródło: Opracowanie własne

Ryc. 14. Wpływ działań na wskaźnik z art. 243 ustawy o finansach publicznych



Źródło: Opracowanie własne

SPIS TABEL

Tabela 1. Dochody Gminy Gomunice w latach 2010-2014	10
Tabela 2. Wydatki Gminy Gomunice w latach 2010-2014.....	10
Tabela 3. Wydatki w dziale Gospodarka komunalna i ochrona środowiska w latach 2010-2014	11
Tabela 4. Wykaz środków trwałych Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej	13
Tabela 5. Struktura zatrudnienia w Zakładzie Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w 2014 roku	14
Tabela 6. Koszty wynagrodzeń w latach 2011-2014	17
Tabela 7. Porównanie stawek uchwalonych z wnioskami taryfowymi w latach 2012-2015.....	21
Tabela 8. Zestawienie statystyczne cen netto wody i ścieków dla gospodarstw domowych ze względu na formę prawną w zł/m ³	22
Tabela 9. Porównanie obowiązujących cen wody i odprowadzania ścieków w województwie łódzkim	23
Tabela 10. Podstawowe pozycje Bilansu Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w latach 2011-2014	24
Tabela 11. Struktura należności wymagalnych w latach 2011-2014	26
Tabela 12. Zobowiązania wymagalne w latach 2011-2014	27
Tabela 13. Rachunek Zysków i Strat Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w latach 2011-2014.....	29
Tabela 14. Struktura przychodów w latach 2011-2014	30
Tabela 15. Struktura kosztów rodzajowych w latach 2011-2014.....	30
Tabela 16. Struktura kosztów rodzajowych Zakładu na tle podmiotów gospodarczych o liczbie pracujących 10-49 za okres I-VI 2014 roku.....	31
Tabela 17. Rentowność poszczególnych poziomów Rachunku Zysków i Strat w latach 2011-2014	32
Tabela 18. Wskaźniki finansowe dla Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w latach 2011-2014	35
Tabela 19. Symulacja wpływów z tytułu dostarczania wody oraz odprowadzania ścieków ze względu na wysokość ceny wody i ścieków	38
Tabela 20. Prognoza rachunku zysków i strat dla Zakładu Budżetowego na lata 2015-2021.....	39
Tabela 21. Efekty finansowe utworzenia jednostki budżetowej oraz referatu w Urzędzie Gminy.....	45
Tabela 22. Założenia dla prognozy	46
Tabela 23. Sposób gospodarowania nieruchomościami ze względu na formę organizacyjno-prawną	51
Tabela 24. Prognoza rachunku zysków i strat dla Spółki Komunalnej na lata 2015-2021.....	54
Tabela 25. Porównanie spółki komunalnej oraz referatu w Urzędzie Gminy/ Jednostki Budżetowej	56

SPIS RYCIN

Ryc. 1. Struktura użytkowania gruntów w Gminie Gomunice (stan na 31.12.2013)	9
Ryc. 2. Struktura kadrowo-organizacyjna Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej	16
Ryc. 3. Wysokość cen za dostarczaną wodę określone w taryfach w latach 2009-2015	19
Ryc. 4. Wysokość cen za odbiór ścieków określone w taryfach w latach 2009-2015.....	20
Ryc. 5. Struktura Bilansu Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w latach 2011-2014.....	25
Ryc. 6. Struktura środków trwałych Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w latach 2011-2014	25
Ryc. 7. Struktura zobowiązań Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Gomunicach w latach 2011-2014	26
Ryc. 8. Wysokość zobowiązań Zakładu z uwzględnieniem przyrostu (czerwony) oraz spadku (zielony) zobowiązań w stosunku do roku poprzedniego w latach 2010-2014	27
Ryc. 9. Kształtowanie się funduszu jednostki w latach 2011-2014.....	28
Ryc. 10. Formy wykonywania gospodarki komunalnej	40
Ryc. 11. Struktura organizacyjna jednostki budżetowej oraz referatu w Urzędzie Gminy	43
Ryc. 12. Schemat przekształcenia Zakładu Budżetowego w spółkę komunalną.....	50
Ryc. 13. Specyfika spółek zakładanych przez JST	52
Ryc. 14. Wpływ działań na wskaźnik z art. 243 ustawy o finansach publicznych	57

INFORMACJE O WYKONAWCY

Niniejszy dokument objęty jest prawem autorskim wykonawcy.

Curulis Sp. z o.o.
ul. Kazimierza Wielkiego 5c/180
61-863 Poznań

Tel.: (61) 67 35 437
Fax: (61) 67 35 444
e-mail: biuro@curulis.pl
strona: www.curulis.pl

Wykonanie:

Sylwia Gawrońska – analityk

<i>Pieczęć wykonawcy</i>	<i>Podpis wykonawcy</i>
--------------------------	-------------------------