

MODELE ZARZĄDZANIA USŁUGAMI CIEPŁOWNICZYMI

Modele zarządzania usługami komunalnymi. Ciepłownictwo – charakterystyka. Warunki prawne. Zarządzanie usługami ciepłowniczymi jako wypadkowa cech charakterystycznych ciepłownictwa oraz krajowego i unijnego systemu prawnego.

1. Modele zarządzania usługami komunalnymi

Organizacja usług komunalnych w gminie jest jednym z czynników decydujących o skuteczności i efektywności zaspakajania potrzeb jej mieszkańców. Dlatego też decyzja o sposobie organizacji tych usług powinna być elementem świadomej i długoterminowej polityki gminy w tym zakresie.

Ramy prawne organizacji usług komunalnych wyznaczone są przez przepisy *Ustawy o gospodarce komunalnej*. Zgodnie z tymi przepisami, w celu wykonywania zadań własnych gmina może powołać własne jednostki organizacyjne, w szczególności zakłady budżetowe i jednoosobowe spółki prawa handlowego, jak również zawierać umowy cywilnoprawne z osobami prawnymi i fizycznymi.

Analizując powyższe zapisy można zidentyfikować trzy podstawowe modele zarządzania usługami komunalnymi w gminie:

- model publiczny,
- model prywatny,
- model mieszany.

Z modelem publicznym mamy do czynienia wówczas, gdy świadczenie usług komunalnych realizowane jest przez własne jednostki organizacyjne gminy², najczęściej występujące w formie jednostki budżetowej czy też zakładu budżetowego.

Model prywatny występuje, kiedy usługi komunalne świadczone są przez podmioty prywatne działające na zasadach rynkowych.

Natomiast model mieszany zarządzania usługami komunalnymi w gminie łączy zarówno cechy modelu publicznego, jak i prywatnego.

Pewnych trudności z klasyfikacją organizacji usług komunalnych dostarcza jednoosobowa spółka gminy prawa handlowego. Z pewnym uproszczeniem można ten przypadek zaliczyć do modelu mieszanego. Z jednej bowiem strony jedynym właścicielem spółki jest gmina, ale jednocześnie spółka ta posiada osobowość prawną i autonomię zarządzania oraz finansowania, co bardziej zbliża ją do rozwiązań rynkowych.

Rozważając zagadnienia związane z organizacją usług komunalnych, należy zwrócić uwagę na rolę gminy w tej organizacji. W przypadku modelu publicznego, gmina pełni funkcję zarówno organizatora usług komunalnych, jak i wykonawcy tych usług. Ta podwójna rola powoduje sprzeczność celów działania gminy związanych z jednej strony z zaspakajaniem potrzeb mieszkańców, a z drugiej z dążeniem do osiągnięcia ekonomicznej opłacalności prowadzonej działalności gospodarczej. Przewaga priorytetów społecznych nad ekonomicznymi może w konsekwencji prowadzić do dotowania usług komunalnych i niskiej efektywności gospodarowania przedsiębiorstw komunalnych, co stanowi istotną barierę dla rozwoju tych usług.

¹ Jacek Szymczak - prezes Izby Gospodarczej Ciepłownictwo Polskie, przewodniczący Rady Nadzorczej TBS w Zgierzu, były ekspert Związku Miast Polskich ds. mieszkalnictwa, autor programów mieszkaniowych, współautor baz danych w zakresie m.in. ewidencji budynków i ewidencji remontów.

² Rządziej państwa, ale należy pamiętać, iż występują jeszcze przedsiębiorstwa państwowe świadczące takie usługi.

Sytuacja taka nie występuje w modelu prywatnym, w którym gmina pełni rolę organizatora usług komunalnych, a wykonawcą tych usług są firmy prywatne działające na warunkach rynkowych. Decyzja Gminy o sposobie organizacji usług komunalnych wymaga, oprócz wspomnianego na wstępie perspektywicznego spojrzenia, wiedzy zarówno o możliwych modelach zarządzania usługami komunalnymi, jak również znajomości poszczególnych sektorów gospodarki komunalnej oraz branżowych uregulowań prawnych szczegółowo je regulujących.

Odnosząc się natomiast do tytułowego zagadnienia, warto postawić sobie pytanie: jaki model zarządzania występuje i jaki jest najpowszechniejszy w ciepłownictwie polskim? Odpowiedź na to pytanie zawarta jest w specyfice ciepłownictwa oraz w sytuacji prawnej określających warunki funkcjonowania tej właśnie branży.

2. Ciepłownictwo – charakterystyka

Ciepłownictwo komunalne, będąc jednym z sektorów energetyki³, jest również istotnym segmentem gospodarki komunalnej. Zgodnie zatem z ustawowym określeniem gospodarki komunalnej, podstawowym zadaniem tak rozumianego ciepłownictwa jest bieżące, ciągłe i niezawodne dostarczanie ciepła na potrzeby lokalnych społeczności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Powyższe zdefiniowanie ciepłownictwa komunalnego automatycznie nasuwa szereg podstawowych i zróżnicowanych pytań. Odpowiedź, przynajmniej na kilka z nich, zawarta jest w cechach tego sektora. Po pierwsze ma on zawsze wymiar lokalny, a zatem ograniczony do wspomnianych społeczności lokalnych. Za kształtowanie warunków sprawnej realizacji usługi dostawy ciepła odpowiadają gminy w ramach zadań własnych. Gminy również w zdecydowanej wciąż większości sprawują funkcje właścicielskie w stosunku do przedsiębiorstw ciepłowniczych. Ciepłownictwo przy swoim lokalnym charakterze funkcjonuje obecnie w warunkach konkurencyjnych, bowiem ciepło można wytworzyć z każdego nośnika energii pierwotnej i wtórnej. Zatem odbiorcy użytkujący zarówno budynki mieszkalne, jak i użyteczności publicznej mogą korzystać z różnych form pozyskiwania ciepła. Ciepłownictwo komunalne to przeważnie ciepłownictwo sieciowe, choć nie są to pojęcia tożsame już dzisiaj, a w przyszłości być może rozgraniczenie będzie jeszcze wyraźniejsze. Obecnie ciepłownictwo sieciowe pokrywa średnio 73% zapotrzebowania na ciepło w miastach, a długość sieci wynosi ponad 16 000 kilometrów⁴. Podmioty ciepłownicze w rozumieniu aktów prawnych opisujących energetykę są przedsiębiorstwami energetycznymi, a więc, będąc spółkami prawa handlowego, by realizować usługę muszą funkcjonować jak przedsiębiorcy w warunkach rynkowych. W warunkach polskiego systemu prawnego świadczenie przedmiotowej usługi, jak wspomniano, ogólnie dostępnej nie może jednak oznaczać działalności non profit. Z prawnego punktu widzenia ciepłownictwo komunalne jest dziedziną interdyscyplinarną podlegającą szeregowi aktów prawnych opisujących sektor energetyki, komunalny, ochrony środowiska, ochrony konkurencji, zarządzania zasobami mieszkaniowymi czy w końcu funkcjonowania spółek prawa handlowego.

3. Warnki prawne

Warunki prawne funkcjonowania ciepłownictwa tworzy krajowy system prawny, który już dzisiaj jest lub powinien być spójny z systemem prawnym Unii Europejskiej. Celowe zatem jest najogólniejsze choćby przeanalizowanie tego ostatniego z punktu widzenia wpływu na modele zarządzania ciepłownictwem.

Ogół praw i przepisów unijnych, które regulują różne sfery życia, stanowi tzw. dorobek wspólnotowy (*acquis communautaire*). Podstawowy podział źródeł prawnych w UE obejmuje pierwotne oraz wtórne prawo Wspólnot. W ramach pierwotnego prawa zawarte są przede wszystkim traktaty założycielskie Wspólnot z najistotniejszym Traktatem ustanawiającym Wspólnoty Europejskie⁵.

³ Moc cieplna możliwa do zadysponowania w miejskich systemach ciepłowniczych wynosi ok. 46 000 MW, moc cieplna zamawiana przez odbiorców wynosi ok. 35 000 MW. Dla porównania moc systemu elektroenergetycznego wynosi około 33 000 MW.

⁴ Dane dot. przedsiębiorstw zrzeszonych w Izbie Gospodarczej CIEPŁOWNICTWO POLSKIE.

⁵ Traktat ten zwany jest również Traktatem o Wspólnotach Europejskich, podpisany został w 1957 roku i podlegał wielokrotnie zmianom, np. w 1987 roku przez Jednolity Akt Europejski i w 1992 roku przez Traktat z Maastricht.

Prawnie z traktatami zrównane są między innymi zasady prawne wspólne porządkom prawnym państw członkowskich (np. prawo wysłuchania przed sądem, pewność prawa). Rozstrzygnięcie, czy mamy do czynienia z zasadą wspólną dokonuje się poprzez orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS). Podobną rangę prawną mają również reguły powszechnego prawa międzynarodowego oraz prawo zwyczajowe.

Wtórne prawo wspólnot tworzą przede wszystkim rozporządzenia i dyrektywy. Rozporządzenia odpowiadają ustawom w polskim systemie prawa. Rada i Komisja są organami uprawnionymi do ich wydawania. Rozporządzenia stosuje się bezpośrednio w każdym kraju członkowskim i nie ma konieczności wydawania odpowiednich norm prawa krajowego oraz (co może powodować praktyczne trudności) nie ma konieczności publikacji rozporządzeń w stosownych dziennikach krajowych.

Dyrektywy są aktem prawnym wiążącym organy państwa i mogą być wydawane zarówno przez Radę jak i Komisję. Dyrektywy praktycznie wymuszają na państwie członkowskim wydanie stosownych aktów prawa krajowego, zgodnych z jej treścią (w naszym przypadku będą to oczywiście ustawy i rozporządzenia, ale również ogólne przepisy administracyjne).

Brak wydania przez państwo członkowskie odpowiednich krajowych przepisów prawnych, spowoduje konieczność interpretowania istniejącego prawa krajowego (zarówno przez sądy, jak i organy administracji) zgodnie z treścią dyrektywy. Warto podkreślić, że przy zachowaniu praw osób trzecich obywatele kraju członkowskiego nie realizującego wspomnianych obowiązków prawnych mogą przed jego organami dochodzić swych praw wynikających z treści dyrektywy. Dyrektywy są tymi aktami prawnymi, które harmonizują prawa krajów członkowskich Unii.

Oprócz wspomnianych rozporządzeń i dyrektyw w unijnym porządku prawnym funkcjonują również decyzje, zalecenia i opinie. Decyzje mogą być wydawane głównie przez Radę, mają charakter indywidualny i wiążą tylko te podmioty, których dotyczą. Podmiotami mogą być zarówno osoby fizyczne, prawne, ale również państwa członkowskie i ich instytucje publiczne. Zalecenia i opinie mogą być wydawane przez zarówno Radę jak i Komisję, nie mają żadnej mocy wiążącej. W tym miejscu warto też wspomnieć, iż praktyka gospodarcza w krajach unijnych wykształciła, również nie mającą mocy wiążącej, zasadę dobrej praktyki, która to zasada w polskich warunkach w praktyce nie występuje.⁶

Bardzo duże znaczenie ma określenie relacji pomiędzy prawem wspólnotowym a prawem krajowym. Najkrótsze określenie tytułowej relacji sprowadza się do stwierdzenia, że prawo unijne i prawo krajowe każdego z państw członkowskich to rozdzielne porządki prawne. Z faktu, że są one niezależne nie wynika jednak, że nie ma pomiędzy nimi związków. Porządki te podlegają wzajemnemu krzyżowaniu i obustronnemu wypieraniu. Wspomniane krzyżowanie polega na tym, iż prawo krajowe interpretowane jest zgodnie z prawem unijnym. Wzajemne wypieranie natomiast sprowadza się do zobowiązania (przez ETS) krajowych organów administracyjnych i sądów do kontrolowania zgodności systemów prawnych.

Odnosząc się natomiast do krajowych branżowych uregulowań prawnych, oczywistym jest, że najistotniejszym aktem, bezpośrednio dotyczącym ciepłownictwa jest ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 roku Prawo energetyczne wraz z przepisami wykonawczymi. Ustawa ta w ramach jednego aktu prawnego reguluje funkcjonowanie nie tylko ciepłownictwa, ale również wszystkich sektorów energii⁷.

⁶ Trzeba jednak pamiętać, że oprócz prawa pierwotnego i wtórnego istnieje również prawo ogólnoeuropejskie. Przykładem takiego aktu jest Traktat Karty Energetycznej [2]. Traktat wszedł w życie w 1998 roku i został ratyfikowany przez 46 stron, w tym Unię Europejską, Australię, Japonię czy państwa byłych republik radzieckich. W tym konkretnym przypadku inwestorzy prowadzący inwestycje w sektorze energii zyskują dodatkową możliwość ochrony poprzez prawo wyboru instytucji i procedur arbitrażowych w sporach, w których stroną jest państwo.

⁷ Ciepłownictwo jest dziedziną interdyscyplinarną, zatem oprócz wymienionej ustawy kształtowane jest również przez szereg innych uregulowań, poczynając od planowania i zagospodarowania przestrzennego, poprzez gospodarkę nieruchomościami, prawo budowlane, przepisy metrologiczne, zamówienia publiczne, ochronę konkurencji i konsumentów, prawo spółdzielcze, na całym pakiecie ustaw mieszkaniowych skończywszy.

4. Zarządzanie usługami ciepłowniczymi jako wypadkowa cech charakterystycznych ciepłownictwa oraz krajowego i unijnego systemu prawnego

Polska zakończyła etap negocjacji, a zatem po dokonaniu przeglądu prawa jednostronnego i dwustronnego, ustaleniu okresów dostosowawczych można byłoby założyć, że systemy prawne są zgodne. Zdając sobie jednak sprawę z szeregu cech unijnego systemu oraz wiedząc o bogactwie polskich przepisów prawa dotyczących ciepłownictwa – doświadczając niestety zbyt często ich wad – trzeba założyć potrzebę wielu zmian w polskim prawie.

Dla pewnego (przynajmniej częściowego) uporządkowania zestawienie aktów prawnych przyporządkowano do tzw. obszarów negocjacyjnych. Polska prowadziła negocjacje w 29 obszarach, z których co najmniej cztery można w pewnym zakresie odnosić także do ciepłownictwa. Z pewnością należą do nich takie obszary jak: energia, swoboda przepływu usług, środowisko i polityka konkurencji. Najściślej związany z ciepłownictwem jest obszar negocjacyjny „Energia” obejmujący sześć podobszarów: górnictwo naftowe i gazownictwo, elektroenergetykę, paliwa płynne, górnictwo węgla kamiennego, efektywność energetyczną oraz energię jądrową.

W żadnym z wymienionych obszarów nie ma przepisów branżowych - dyrektyw czy rozporządzeń, które regulowałyby w jakikolwiek sposób zagadnienie kształtowania modeli zarządzania usługami ciepłowniczymi. Odnosząc się zatem do modelu funkcjonowania ciepłownictwa w Unii Europejskiej, należy podkreślić, że państwa członkowskie, nie mając rozwiązań narzuconych przepisami prawa, stosują różne modele funkcjonalne. Przytoczyć w tym miejscu wypada trzy najbardziej znane i typowe, tj.:

- niemiecki, w którym występuje łączenie funkcji właściciela infrastruktury ciepłowniczej i operatora oraz zarówno infrastruktura, jak i operator są własnością gminy. Zgodnie zatem z ogólnym podziałem zawartym w części I, jest to typowy model publiczny,
- brytyjski, w którym występuje połączenie funkcji właściciela infrastruktury i operatora, natomiast infrastruktura jest własnością prywatną. Mamy zatem do czynienia z modelem prywatnym,
- francuski, w którym występuje rozdzielenie funkcji właściciela infrastruktury od operatora i infrastruktura jest własnością gminy. Jest to przykład modelu mieszanego.

Oczywiście przytoczone powyżej modele nie obejmują wszystkich występujących rozwiązań, bowiem naturalny jest choćby model, w którym występuje mieszana własność czy np. typowy model BOT (wybuduj, eksploatuj, przekaz).

O polskich rozwiązaniach w tym zakresie wiele mówi zaprezentowany poniżej rozkład procentowy form organizacyjno-prawnych podmiotów świadczących usługi ciepłownicze⁸.

- spółki z o.o. – 83,2%,
- spółki akcyjne – 8,0%,
- zakłady budżetowe – 4,7%,
- przedsiębiorstwa państwowe – 2,3%,
- inne – 1,8%

Opierając się na tym samym źródle otrzymujemy informację, iż ok.22% spółek ciepłowniczych zostało sprywatyzowanych. Można zatem w przybliżeniu uznać, że ww. procent odpowiada modelowi prywatnemu, około 70% podmiotów funkcjonuje w ramach modelu mieszanego (biorąc pod uwagę, że nie sprywatyzowane spółki w 100% należą do gmin), a pozostałe około 8% to typowy model publiczny. Zdecydowana większość przedsiębiorstw sprywatyzowanych funkcjonalnie odpowiada modelowi brytyjskiemu, a tylko nieliczne w skali kraju funkcjonują jako operatorzy systemów ciepłowniczych, co odpowiada modelowi francuskiemu.

Ciekawa wydaje się próba odpowiedzi na pytanie o możliwość zmian struktury modelu, głównie mieszanego i publicznego na rzecz modelu prywatnego. Wydaje się, że istota takiej struktury zarządzania usługami ciepłowniczymi w Polsce ma swoje źródło w krajowych branżowych uregulowaniach prawnych regulujących ten sektor.

⁸ Źródło: *Dane Izby Gospodarczej CIEPŁOWNICTWO POLSKIE*. Ujęcie procentowe dotyczy liczby podmiotów, a nie udziału w rynku.

Ciepłownictwo podlega uregulowaniom krajowych systemów prawnych i jest to, jak wykazano wcześniej, zgodne co do zasady z unijnym systemem prawnym. Nie oznacza jednak, że wszystkie rozwiązania zawarte w ustawie Prawo energetyczne wraz z przepisami wykonawczymi muszą być tym samym zgodne z prawem europejskim. Bardzo ważne dla krajowego sektora ciepłowniczego, również w kontekście zarządzania usługami, jest zagadnienie zysku przedsiębiorstw energetycznych. Ustawa Prawo energetyczne nie zabrania uwzględniania w taryfach przygotowywanych przez przedsiębiorstwa energetyczne zysku, choć w ramach pojęcia kosztów uzasadnionych nie ma o nim mowy.

Zestawienie tak sformułowanego pojęcia z tzw. rozporządzeniem taryfowym, w którym zysk łączony jest jedynie z obsługą kosztów finansowych na realizowaną przez przedsiębiorstwo inwestycję, w praktyce regulacyjnej wyeliminowało uwzględnianie zysku w taryfach przedsiębiorstw ciepłowniczych. Tymczasem odnosząc się do kolejnego obszaru negocjacyjnego, jakim jest „Swoboda świadczenia usług” można stwierdzić, że zagadnienie zysku dla przedsiębiorstw energetycznych w polskim ustawodawstwie i w praktyce jego stosowania, nie jest rozwiązane prawidłowo.

Najistotniejszym dla wdrożenia przepisów unijnych we wspomnianym powyżej obszarze jest wejście w życie ustawy Prawo działalności gospodarczej. W rozumieniu tejże ustawy działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, handlowa, budowlana, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i eksploatacja zasobów naturalnych, wykonywana w sposób ciągły i zorganizowany. Nie rozerwalny zatem z działalnością prowadzoną przez przedsiębiorcę, jakim jest również przedsiębiorstwo energetyczne, jest zarobek czyli zysk. Odnosząc się zatem do jednej z cech unijnego systemu prawnego, tj. bezpośredniości jego stosowania, można zauważyć, iż polskie przedsiębiorstwa ciepłownicze po wejściu naszego kraju do Unii będą miały prawo do zaskarżenia w sądach krajowych zapisów i praktyki regulacyjnej w zakresie zysku. Pamiętając również o tym, że unijny system prawa ma charakter ponadpaństwowy i ponadnarodowy, można z dużym prawdopodobieństwem założyć, że zaskarżenie będzie skuteczne i wymusi stosowne zmiany w polskich aktach prawnych.

Bez względu na powyższe zależności zagadnienie zysku może zostać podobnie rozwiązane na mocy dyrektywy 98/30/EC, która stanowi, że kraj członkowski jest zobowiązany stworzyć przedsiębiorstwom dystrybucyjnym i przesyłowym możliwość prowadzenia eksploatacji, utrzymania oraz rozbudowywania instalacji przesyłowych i dystrybucyjnych w warunkach ekonomicznych, a zatem w warunkach dających możliwość osiągnięcia zysku.⁹

Kolejnym zagadnieniem istotnym dla branży jest funkcjonujący w kraju model regulacji sektora. Zadaniem regulatora, instytucji znanej i funkcjonującej również w państwach Unii w różnych sferach życia gospodarczego, jest równoważenie interesów pomiędzy dostawcami towarów czy usług, a ich odbiorcami. Zatem wszędzie tam, gdzie nie mogą zaistnieć warunki konkurencyjnego działania lub są one w pewien sposób ograniczone, pojawia się regulator jako substytut rynku. Działanie regulatora nie może jednak powodować zachwiania wspomnianej równowagi na korzyść żadnej ze stron, niedopuszczalna jest regulacja ograniczająca swobodę działalności gospodarczej bez wyraźnego i jednoznacznego wyłączenia w tej mierze prawa krajowego najwyższej rangi (w Polsce dotyczy to ustaw). Ani Prawo energetyczne, ani jakkolwiek inna ustawa takich ograniczeń w stosunku do ciepłownictwa nie zawiera, natomiast rozporządzenie taryfowe dla ciepła stymuluje działanie regulatora w kierunku istotnego ograniczenia działalności gospodarczej przedsiębiorstw ciepłowniczych. Odnosząc się natomiast do Traktatu o Wspólnocie Europejskiej trzeba zwrócić uwagę, że zobowiązuje on państwa członkowskie do przyjęcia w krajowych systemach prawnych takich rozwiązań, w których polityka gospodarcza powinna być „prowadzona zgodnie z zasadą gospodarki wolnorynkowej działającą w oparciu o wolną konkurencję”. Nie bez znaczenia jest również fakt, iż polski model regulacji sektora ciepłowniczego nie ma odpowiednika w państwach członkowskich. Są natomiast państwa, gdzie regulator w ciepłownictwie w ogóle nie funkcjonuje, a nawet jest przeświadczenie, że odejście od wolnego rynku na rzecz regulacji w dłuższym przedziale czasu przyniesie redukcje efektywności, wzrost kosztów produkcji oraz negatywne skutki dla odbiorców .

⁹ Przygotowywana aktualnie kolejna nowelizacja Prawa energetycznego – realizowana właśnie pod hasłem dostosowania całego sektora energetycznego do przepisów prawa unijnego – zawiera m.in. propozycje wprowadzenia do taryf zwrotu na kapitale własnym zaangażowanym w działalność energetyczną.

Jest bardzo prawdopodobne, że właśnie zagadnienia rentowności oraz modelu regulacji w ciepłownictwie będą miały istotne znaczenie dla możliwości zwiększenia udziału modelu prywatnego w usługach ciepłowniczych w Polsce.

Można zaryzykować stwierdzenie, że nie ma modelu, który jednoznacznie można byłoby uznać za najlepszy. Gminy stosunkowo często borykają się z problemem rozstrzygnięcia kwestii podejścia do gospodarki komunalnej w ogóle. W praktyce bardzo trudnym jest określenie granicy pomiędzy działalnością o charakterze użyteczności publicznej i działalnością gospodarczą. Popularne jest przeświadczenie, że bieżące i nieprzerwane zaspakajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych wyklucza dążenie do osiągnięcia zysku. Jednak z reguły podejście takie ma swoje negatywne przełożenie na organizacje usług komunalnych, bowiem:

- nie stwarza dogodnych warunków do podejmowania wysiłku restrukturyzacji usług;
- w zasadzie nie wymusza szczegółowych analiz cząstkowych (np. w zakresie efektywności funkcjonowania przedsiębiorców w sferze usług komunalnych).
- nie kreuje urynkowienia gospodarki komunalnej;
- wbrew pozorom nie służy optymalizacji czy nawet zmniejszaniu kosztów świadczonych usług.

Częstym uzasadnieniem dla powyższego stanowiska jest błędnie pojmowana troska o najbiedniejszych członków lokalnych społeczności. Gmina stanowi złożony organizm, który w dużym przybliżeniu można porównać do systemu naczyń połączonych. Błędnie pojmowana troska o najuboższych w konsekwencji prowadzi do zafałszowania rzeczywistych kosztów usług komunalnych, co musi obciążać nie tylko pozostałą część mieszkańców, lecz również samą gminę. Równowaga budżetowa wymaga, by wydatki były pokrywane wpływami, co w przypadku braku optymalizacji kosztów świadczenia usług komunalnych może konsumować wpływy przeznaczone na inne sfery funkcjonowania gminy (np. opiekę społeczną, której zadaniem właśnie powinna być możliwie skuteczna pomoc osobom, gospodarstwom domowym takiej pomocy potrzebującym). Wydaje się jednak, że proces urynkowienia, a więc również akceptacja zysku w działalności o charakterze użyteczności publicznej, jest nieunikniony.