

TRANSFORMACJA GOSPODARKI KOMUNALNEJ W POLSCE

Rola samorządów lokalnych w sektorze usług komunalnych. Zmiany prawno-administracyjne po roku 1989. Formy organizacyjne jednostek sektora komunalnego. Umowy cywilnoprawne. Przebieg i efekty procesu przekształceń sektora komunalnego. Podsumowanie. Bibliografia.

1. Rola samorządów lokalnych w sektorze usług komunalnych

1.1. Zadania gminy w sferze komunalnej

Reforma samorządowa w Polsce rozpoczęła się w 1990 r. Podstawowym aktem prawnym konstytuującym system demokracji lokalnej stała się ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym. Ustawa ta określiła m.in. zakres zadań gminy. Zadania te związane są z infrastrukturą techniczną, społeczną, ładem przestrzennym, ochroną środowiska, a ich wykonywanie służy przede wszystkim kształtowaniu warunków życia społeczności lokalnej.

Zadania własne gminy obejmują m.in. sprawy:

- wodociągów i zaopatrzenia w wodę,
- kanalizacji,
- usuwania i oczyszczania ścieków,
- wysypisk i utylizacji odpadów komunalnych,
- zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą,
- lokalnego transportu zbiorowego,
- zieleni komunalnej,
- cmentarzy komunalnych.

Pojęcie „gospodarka komunalna” zostało przez ustawodawcę zdefiniowane bardzo ogólnie. Zgodnie z art. 1 ustawy o gospodarce komunalnej, gospodarka komunalna to wykonywanie zadań o charakterze użyteczności publicznej w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty. Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Niemal wszystkie zadania z zakresu gospodarki komunalnej realizowane są odpłatnie, jednak konieczność zapewnienia przez gminę podaży usług na takim poziomie, aby można było zrealizować postulat powszechnego dostępu powoduje, że organy gminy nierzadko ustalają ceny nie pokrywające pełnych kosztów ich wytworzenia. W efekcie instytucje świadczące te usługi są w podwójny sposób uzależnione od gminy - przez fakt, że organy gminy określają ceny niektórych usług i przez to, że świadczenie tych usług możliwe jest tylko pod warunkiem

¹ Tadeusz Aziewicz - ekonomista, autor licznych publikacji, był prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, wiceprzewodniczącym Sejmiku Samorządowego województwa gdańskiego oraz radnym miasta Gdyni

dofinansowania z budżetu gminy² (np. komunikacja miejska) lub z zyskowej części działalności przedsiębiorstwa wielobranżowego (subsydiowanie krzyżowe).

Ponadto w przypadku działalności w sferze infrastruktury technicznej warto zwrócić uwagę na problemy związane z:

- niepodzielnością techniczną urządzeń infrastrukturalnych,
- wysoką kapitałochłonnością cyklu inwestycyjnego,
- jednoczesną produkcją, dostawą i konsumpcją,
- znacznym zróżnicowaniem w czasie zapotrzebowania na usługi,
- wysokim stopniem nieelastyczności popytu względem ceny.

1.2. Zaspokajanie potrzeb publicznych przez gminę a racjonalne działanie przedsiębiorstw

Zgodnie z ustawą samorządową gmina odpowiedzialna jest za zapewnienie odpowiedniej podaży usług, co nie oznacza konieczności bezpośredniej ich realizacji. W celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, w tym przedsiębiorstwa oraz zawierać umowy dotyczące dostarczania usług z innymi podmiotami. Wybór formy organizacji usług komunalnych jest elementem polityki gminy.

Celem działania gminy jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej, a nie dążenie do osiągnięcia zysku. Dlatego działalność gospodarcza gminy prowadzona w oparciu o podmioty komunalne może pozostawać w sprzeczności z rynkowymi zasadami działalności gospodarczej. W efekcie mogą pojawić się rozbieżności pomiędzy potrzebami publicznymi społeczności lokalnej a wymaganiami efektywności ekonomicznej podmiotów świadczących te usługi. Może to prowadzić do rozbieżności celów gminy jako organizatora usług komunalnych oraz podmiotów je świadczących.

Samorzady, zajmując się realizacją usług komunalnych, występują w dwóch różnych rolach, przedsiębiorcy, który powinien być zorientowany na maksymalizację zysku i reprezentanta interesów społeczności lokalnej, który musi uwzględniać priorytety swoich wyborców.

Warunkiem wdrożenia rozwiązań rynkowych w gospodarce komunalnej jest przewyższenie tej sprzeczności. Można to osiągnąć poprzez prywatyzację przedsiębiorstw oraz skupienie się na roli regulatora - organizatora rynku lub klienta, który kupuje usługi w ramach procedur określonych ustawą o zamówieniach publicznych.

1.3. Cele restrukturyzacji sektora komunalnego

Wprowadzanie mechanizmów rynkowych do gospodarki komunalnej wynika z dążenia do:

- poprawy jakości usług komunalnych,
- minimalizacji wydatków budżetowych przy niezmienionym zakresie i jakości usług,
- wyeliminowania wpływu czynników politycznych na decyzje gospodarcze,
- racjonalizacji konsumpcji niektórych dóbr i usług komunalnych poprzez eliminację lub zmniejszenie dotacji lub subsydiów,
- zaangażowania kapitału prywatnego w inwestycje komunalne.

Osiągnięcie tych celów nie jest łatwe i wymaga świadomego kreowania i utrzymywania przez gminę układów konkurencyjnych oraz regulacji przedsiębiorstw działających w warunkach monopolu.

1.4. Rozwój infrastruktury

² E. Malinowska, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, ODDK sp .z o.o., Gdańsk 2002 r. , s. 461

Realizacja usług komunalnych wymaga zaplecza w postaci odpowiedniej infrastruktury. W momencie rozpoczęcia reformy samorządowej gminy przejęły mienie w niewielkim stopniu dostosowane do nowych wyzwań, wymagające znacznych nakładów kapitałowych - zarówno w celu odtworzenia majątku zakładów, które uległy zużyciu, jak i rozbudowy obiektów oraz modernizacji.

Obowiązek zapewnienia obywatelom dostępu do podstawowych urządzeń infrastrukturalnych nie jest równoznaczny z obowiązkiem budowy sieci i urządzeń infrastrukturalnych ze środków publicznych. Zadaniem samorządu jest doprowadzenie do tego, aby takie urządzenia istniały, a mieszkańcy gminy mogli z nich korzystać. Władze gminne mogą wypełniać swoją rolę tworząc warunki dla działalności prywatnych podmiotów gospodarczych inwestujących środki w rozwój infrastruktury na zasadach komercyjnych.

Na obecnym etapie procesu transformacji finansowanie inwestycji komunalnych z kapitału prywatnego lub ze środków uzyskiwanych przez przedsiębiorstwa ma znacznie marginalne. Kapitał zagraniczny stanowi niewielką część ogólnego kapitału przedsiębiorstw komunalnych. W innych sektorach gospodarki zaangażowali się poważni inwestorzy zagraniczni, z różnych powodów omijając sektor usług komunalnych. Warto zauważyć znaczny wzrost inwestycji zagranicznych w sektorze energetycznym po wejściu w życie nowego prawa energetycznego wprowadzającego niezależny system regulacji w sektorze (podwojenie w latach 1997-1999).

Zasadniczy ciężar związany ze sfinansowaniem wydatków na zakup lub wytworzeniem materialnych składników majątku niezbędnych do realizacji zadań samorządu spoczywa na budżecie gminy.

Gmina może finansować inwestycje komunalne z następujących źródeł:

- bieżących dochodów,
- pożyczek długoterminowych (do określonego ustawa procentu dochodów),
- dotacji celowych przekazanych przez rząd lub inne organy.

Głównymi partnerami samorządów w zakresie finansowania inwestycji są: Fundusze Ochrony Środowiska (fundusz narodowy i wojewódzkie) oraz banki komercyjne, fundusze inwestycyjne i zagraniczne agencje pomocowe.

Ceny usług na ogół ustalane są na poziomie zbyt niskim, aby umożliwić rozwój przedsiębiorstwom. Inwestycje w celu rozwoju infrastruktury komunalnej od początku polskiej transformacji stały się jednym z priorytetów władz gminnych.

2. Zmiany prawno-administracyjne po roku 1989

Proces przekształceń własnościowych i organizacyjno-prawnych sektora usług komunalnych rozpoczął się wraz z reformą samorządową w 1990 r. Do tego czasu usługi komunalne były realizowane przez przedsiębiorstwa działające w oparciu o ustawę o przedsiębiorstwach państwowych, podlegające tzw. terenowym organom administracji państwowej oraz zakłady budżetowe.

2.1. Przedsiębiorstwa działające w oparciu o ustawę o przedsiębiorstwie państwowym

W końcu lat osiemdziesiątych w naszym kraju funkcjonowało ponad 800 przedsiębiorstw zajmujących się realizacją usług komunalnych w oparciu o ustawę o przedsiębiorstwach państwowych.

Zgodnie z tą ustawą organy przedsiębiorstwa (przede wszystkim rada pracownicza - samorząd załogi) posiadają wiele uprawnień, które według prawa cywilnego przysługują właścicielowi. Organ założycielski uzyskuje uprawnienia

majątkowe w stosunku do majątku przedsiębiorstwa dopiero w momencie jego likwidacji.

Nowela do ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniach spowodowała, że przedsiębiorstwa te z dniem 5 grudnia 1990 r. stały się właścicielami mienia i użytkownikami wieczystymi gruntów gminnych.

Warto zauważyć, że obowiązujące prawo nakłada na omawiane przedsiębiorstwa znaczne ograniczenia samodzielności, m.in.:

- statutowo określony rodzaj produkcji i usług,
- prawo władczego wkraczania organu założycielskiego w bieżące sprawy przedsiębiorstw,
- prawo narzucania przedsiębiorstwom obowiązku realizacji określonych zadań produkcyjnych i usługowych oraz związanych z tym zadań inwestycyjnych.

Ponieważ forma przedsiębiorstwa komunalnego działającego w oparciu o ustawę o przedsiębiorstwach państwowych nie zawiera w sobie mechanizmów proefektywnościowych właściwych gospodarce rynkowej, a silna pozycja samorządu pracowniczego powoduje, że cele przedsiębiorstwa w zbyt dużym stopniu podporządkowane są interesom pracowników, ustawodawca, wprowadzając reformę, wypowiedział się przeciwko realizacji usług w tej formie, nakazując gminom wybór nowej formy organizacyjno-prawnej dla prowadzonej działalności w określonym ustawą później przesuwany terminie.

2.2 Tworzenie własności komunalnej

Zgodnie z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (art.45) samorządom przysługują prawa majątkowe (w tym prawo własności).

Podstawowym dla rozpoczynających się procesów komunalizacyjnych aktem prawnym stała się (obok wspomnianej już ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym) ustawa z dnia 10 maja 1990 r., przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych.

Ustawa ta zawiera unormowania prawne określające charakter majątku komunalnego i tryb jego nabywania przez gminy. Wyodrębnione na podstawie ww. ustaw mienie komunalne obejmuje te składniki i uprawnienia majątkowe, które służą zaspokojeniu potrzeb społeczności lokalnych i jednocześnie, ze względu na swój przedmiotowy charakter i przestrzenny zasięg opartej na nich działalności gospodarczej, zostały przekazane jednostkom samorządu terytorialnego.

Tworzenie sektora komunalnego następowało w dwojakiej postaci:

- z „mocy prawa”,
- w drodze przekazania mienia gminom, które o nie wystąpiły uzasadniając, że jest im ono niezbędne do realizacji zadań własnych.

Jak już wspomniałem omawiana ustawa nałożyła na gminy obowiązek wyboru nowej formy organizacyjno-prawnej prowadzenia działalności wykonywanej dotychczas przez przedsiębiorstwa działające w oparciu o ustawę o przedsiębiorstwie państwowym.

Za zmianę formy organizacyjno-prawnej należy rozumieć taką sytuację, kiedy działalność jest prowadzona dalej, lecz w nowej formie. Następuje wówczas zmiana w znaczeniu podmiotowym, a nie przedmiotowym. Najogólniej rzecz biorąc, możliwe są dwa rozwiązania:

- przekształcenie przedsiębiorstwa w spółkę,
- prowadzenie działalności w formie gospodarki pozabudżetowej, na podstawie przepisów prawa budżetowego.

Niezależnie od tego gmina może zapewnić podaż usług komunalnych, zawierając umowy cywilnoprawne na świadczenie usług z zewnętrznymi podmiotami (m.in.

z przedsiębiorstwami prywatnymi, które powstały w wyniku prywatyzacji podmiotów komunalnych.

3. Formy organizacyjne jednostek sektora komunalnego

3.1. Spółki kapitałowe z udziałem gminy

Spółki kapitałowe z udziałem gminy (w tym także jednoosobowe spółki gminy), funkcjonują na podstawie przepisów prawa handlowego, są odrębnymi osobami prawnymi, działają we własnym imieniu i na własne ryzyko. Mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz ponosić odpowiedzialność cywilnoprawną za swoje zobowiązania.

Spółki gminy są równoprawnymi uczestnikami życia gospodarczego, a ich struktura organizacyjna motywuje do bardziej efektywnego i racjonalnego wykorzystania majątku w celu osiągnięcia zysku. Za wyborem formy spółki przemawia też przejrzystość funkcjonowania, jasno określone kompetencje organów spółki i możliwość wyodrębnienia majątku służącego realizacji usług komunalnych.

Biorąc pod uwagę typowo komercyjny charakter spółek kapitałowych, dochody z zysku stanowią potencjalne źródło dochodów gmin. Dochody te podlegają opodatkowaniu na zasadach ogólnych.

Gmina jako właściciel lub współwłaściciel spółki działa poprzez swoje organy na zasadach określonych w ustawie o samorządzie terytorialnym. Niezależnie od tego gmina jako wspólnik lub akcjonariusz zachowuje wszelkie uprawnienia będące konsekwencją przepisów prawa handlowego. Ciężą też na niej wynikające stąd obowiązki. Jednym z podstawowych uprawnień jest prawo do zysku w spółce lub dywidendy w spółce akcyjnej.

Forma spółki akcyjnej jest najbardziej odpowiednia dla działalności w większej skali wymagającej znacznych nakładów. Proces jej tworzenia jest bardziej skomplikowany niż spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

Poważnym problemem utrudniającym pełne wykorzystanie formy spółki prawa handlowego w gospodarce komunalnej są przepisy podatkowe praktycznie uniemożliwiające przekazanie spółkom mienia służącego realizacji ich zadań.

Zgodnie z przepisami dotyczącymi VAT wniesienie majątku do spółki podlega opodatkowaniu podobnie jak transakcja sprzedaży tego majątku. W celu uniknięcia opodatkowania gminy tworzące spółki nie przekazują majątku spółkom, lecz jedynie zlecają zarządzanie majątkiem, który pozostaje mieniem gminy. W efekcie z kalkulacji cen i kosztów świadczonych usług wypada amortyzacja. Wymusza to ustalanie cen na zaniżonym poziomie i konieczność finansowania inwestycji odtworzeniowych i rozwojowych bezpośrednio z budżetu gminy, co prowadzi do niejawnego subsydiowania usług komunalnych, a tym samym zmniejszenia udziału opłat za usługi w pełnych kosztach ich świadczenia³.

3.2 Zakład budżetowy

Zgodnie z ustawą z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (wcześniej zagadnienia te regulowało prawo budżetowe z roku 1991) samorzady mogą stosować następujące formy gospodarki pozabudżetowej:

- środki specjalne,
- gospodarstwa pomocnicze,
- zakłady budżetowe.

³ E. Malinowska, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, ODDK sp .z o.o., Gdańsk 2002 r., s. 463-464

Cechą wspólną tych form jest brak osobowości prawnej. Znacznie ogranicza to zakres odpowiedzialności za podejmowane przez nie działania.

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych działalność podejmowana w celu realizacji zadań komunalnych jednostek organizacyjnych może być prowadzona w formie gospodarki pozabudżetowej, jeżeli koszty tej działalności pokrywane są z uzyskiwanych dochodów własnych. Niezależnie od tego ustawa dopuszcza udzielanie jednostkom dotacji na pokrycie kosztów ich działalności, przy czym łączna suma dotacji (nie dotyczy to dotacji inwestycyjnych) nie może przekroczyć 50% ich wydatków.

Decyzja o utworzeniu zakładu budżetowego zastrzeżona jest do kompetencji rady gminy, powiatu lub województwa (sejmiku wojewódzkiego). Podstawą gospodarki finansowej zakładu jest roczny plan finansowy zawierający plan przychodów, wydatków (kosztów działalności), stanu środków obrotowych i rozliczeń z budżetem. Nadwyżka przychodów nad kosztami jest odprowadzana do budżetu, a niedobór pokrywany dotacjami. Dlatego forma ta nie wymusza efektywności gospodarowania właściwej gospodarce rynkowej. Gmina ponosi pełną odpowiedzialność za zobowiązania zakładu budżetowego.

Istotną przesłanką wyboru formy zakładu budżetowego w początkowym okresie przekształceń były preferencje w prawie podatkowym wyrażające się w zwolnieniu zakładu budżetowego z podatku dochodowego od osób prawnych i podatku od wzrostu wynagrodzeń. Od stycznia 1992 r. zakłady budżetowe są także płatnikami podatku dochodowego od osób prawnych, mimo że osobowości prawnej nie posiadają. Stąd też zakres ich zobowiązań podatkowych jest bardzo zbliżony do opodatkowania spółek.

Warto zauważyć, że udział dotacji z budżetu jednostek samorządu terytorialnego w całości przychodów samorządowych zakładów budżetowych jest znacznie wyższy niż w przypadku jednostek państwowych: w 2000 roku udział ten sięgał 20% (w przypadku zakładów państwowych 2,4%⁴).

4. Umowy cywilnoprawne

Jak już wspominałem obowiązujące prawo nie nakazuje jednostkom samorządu terytorialnego, aby usługi komunalne świadczone były przez jednostki organizacyjne gminy. Możliwa jest sytuacja, w której gmina zleca wykonywanie zadań zewnętrznemu przedsiębiorcy.

Zgodnie z art. 9.1., ustawy z dnia 8 marca 1990 o samorządzie terytorialnym w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, w tym przedsiębiorstwa i zawierać umowy z innymi podmiotami.

Przekazywanie realizacji zadań w drodze umów umożliwia gminie rezygnację z bezpośredniej aktywności na rynku usług komunalnych i jednoczesne wywiązanie się z ustawowych obowiązków.

Zastosowanie umów cywilnoprawnych w realizacji usług komunalnych znacznie wykracza poza zadania finansowane przez gminę i jej jednostki. Samorząd może przekazać w drodze umowy także realizację usługi opłacanej bezpośrednio przez mieszkańców lub podmioty gospodarcze. Ważnym elementem takiego kontraktu jest na ogół dzierżawa majątku (sieci wodokanalizacyjnej, wysypiska).

⁴ E. Malinowska, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, ODDK sp. z o.o., Gdańsk 2002 r., s. 179-181.

5. Przebieg i efekty procesu przekształceń sektora komunalnego

Nie jest łatwo jednoznacznie ocenić przebieg i efekty restrukturyzacji sektora komunalnego w Polsce. Ponad trzynaście lat procesu przekształceń to okres zarazem długi i krótki.

Oceniając politykę gmin warto przypomnieć sobie początek, koniec maja 1990 r., kiedy to nowo wybrane władze gminne zostały od razu „rzucone na głęboką wodę”. W kolejnych miesiącach i latach, ucząc się dopiero gminnej rzeczywistości, przejmując mienie od państwa musiały podejmować strategiczne decyzje w zakresie form zarządzania usługami komunalnymi, w tym nieodwracalne postanowienia o prywatyzacji przedsiębiorstw.

Władze państwa, przygotowując reformę samorządową, w bardzo krótkim czasie wykonały ogromną pracę koncepcyjną. Pomimo tego przygotowany wówczas system władzy lokalnej nie zawierał gotowych (wzorcowych) modeli zarządzania usługami komunalnymi w poszczególnych branżach. Decyzje pozostawiono gminom.

Gminy, przystępując do restrukturyzacji sektora komunalnego, nie posiadały doświadczeń w zakresie zarządzania tym obszarem w warunkach gospodarki rynkowej. Miały natomiast poczucie odpowiedzialności zarówno za zaniechanie przekształceń, jak i za ewentualne błędy.

Wieloletnie badania dotyczące transformacji sektora komunalnego, które prowadziłem w ramach Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową⁵ dowodzą, że gminy w zdecydowanej większości przypadków postępowały racjonalnie. Odważnie w tych sferach, gdzie było to zasadne, ostrożnie tam, gdzie brakowało koncepcji lub ryzyko błędu było zbyt duże.

Z perspektywy 2004 r. nie sposób jednak nie zauważyć, że procesy przekształceń i prywatyzacji w gminach przebiegały zdecydowanie wolniej niż w przypadku przedsiębiorstw państwowych. Wynikało to zarówno ze specyfiki otoczenia zewnętrznego tych firm (demokracja lokalna), jak i merytorycznej złożoności podejmowanych decyzji, szczególnie w kontekście odpowiedzialności gminy za zapewnienie ciągłości świadczenia usług.

5.1. Pierwsza faza: wybór formy organizacyjno - prawnej

Jak już wspomniałem w pierwszej fazie procesu transformacji sektora komunalnego gminy stanęły przed dylematem: przekształcić przedsiębiorstwa komunalne w jednoosobowe spółki gminy lub zlikwidować je w celu prowadzenia przez gminę działalności w formie zakładu budżetowego lub w celu prywatyzacji.

Ponieważ ustawa „wprowadzająca” ustawę o samorządzie terytorialnym nie zawierała sankcji z tytułu zaniechania przekształceń, wiele gmin nadal prowadziło działalność poprzez przedsiębiorstwa komunalne funkcjonujące w oparciu o ustawę o przedsiębiorstwie państwowym⁶ lub wybierały najmniej jak się wówczas wydawało ryzykowną formę zakładu budżetowego.

„Budżetyzacja” sektora komunalnego (badania prowadzone przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową wykazały, że w połowie lat dziewięćdziesiątych około 50% podmiotów komunalnych z reprezentatywnej próby działało w formie zakładów

⁵ T. Aziewicz,, I. Jacaszek, K. Żuk, *Monitoring przekształceń w sektorze usług komunalnych (podsumowanie badań)*. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową. Gdańsk 1995 r.

⁶ Często wiązało się to z wyczekiwaniem na nową ustawę, która miała wprowadzić na komunalny rynek nową formę organizacyjno-prawną: komunalnego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej (zakładu użyteczności publicznej).

budżetowych⁷) była jednym z najpoważniejszych problemów związanych z restrukturyzacją sektora w pierwszej fazie procesu przekształceń.

Jak wspominałem wcześniej, forma ta nie zawiera mechanizmów wymuszających efektywność właściwych gospodarce rynkowej, a jej ścisłe powiązanie w budżecie gminy powoduje, że zakłady budżetowe znajdują się w innej sytuacji niż ich potencjalni konkurenci, co jest poważną barierą utrudniającą kreowanie układów konkurencyjnych.

Dokonując pierwszych wyborów, gminy na ogół nie były koncepcyjnie przygotowane do przekształcenia. Wiedza na temat restrukturyzacji sektora komunalnego pojawiała się powoli często w wyniku prób i błędów.

Podsumowując pierwszy okres reformy, można stwierdzić, że zawiodły zarówno instytucje rządowe odpowiedzialne za koncepcyjne wpieranie procesu przekształceń jak i zaplecze naukowe.

Kolejni ministrowie przekształceń własnościowych, później skarbu przytłoczeni problemami i konfliktami związanymi z prywatyzacją przedsiębiorstw państwowych nie docenili wagi procesów przebiegających w gminach.

Z kolei w środowiskach skupiających ówczesne autorytety naukowe dominowała niewiara w sens wprowadzania rozwiązań rynkowych i sektora prywatnego do gospodarki komunalnej. Panaceum na problemy sektora miało być wskrzeszenie przedwojennej formy przedsiębiorstwa komunalnego.

W kolejnych latach legislatura została uwikłana w długotrwałą debatę na temat sensu wprowadzania rozwiązań rynkowych w usługach komunalnych, w roztrząsanie archaicznych dylematów dotyczących celów działania przedsiębiorstw komunalnych: dla zysku czy po to, aby zaspokoić potrzeby?

Ustawa o gospodarce komunalnej z dnia 20 grudnia 1996 r. zamknęła długą i mało efektywną dyskusję - parlament zdecydował o przekształceniu z mocy prawa w jednoosobowe spółki gminy przedsiębiorstw, w stosunku do których rady gmin do dnia 30 czerwca 1997 r. nie postanowiły o prywatyzacji lub wyborze nowej formy organizacyjno-prawnej (działalność w oparciu o prawo budżetowe lub kodeks handlowy).

Informacje zebrane ponad pięć lat później przez Ministerstwo Skarbu⁸ wskazują, że tendencje zaobserwowane w połowie lat dziewięćdziesiątych przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową okazały się trwałe.

Ciągle dominującą formę stanowią zakłady budżetowe (na dzień 31.12.2001 r. 2202 zakłady i 1605 spółek), aczkolwiek liczba spółek z udziałem kapitału jednostek samorządu terytorialnego z roku na rok systematycznie zwiększa się (rocznie przybywa ponad 100 spółek). Największy przyrost liczby spółek miał miejsce w 1997 r., po wejściu w życie ustawy o gospodarce komunalnej. Corocznie przybywa więcej spółek kapitałowych z wyłącznym udziałem samorządu niż tych, w których, obok kapitału samorządowego, występuje inny jego rodzaj.

Porównując strukturę własności spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i akcyjnych (tych drugich jest zdecydowanie mniej – 113 do 1386), można

⁷ Ok. 28 % stanowiły spółki prawa handlowego kontrolowane przez gminy, ok. 9% przedsiębiorstwa działające w oparciu o ustawę o przedsiębiorstwach państwowych, pozostała część to sektor prywatny, głównie wywodzący się ze sprywatyzowanych przedsiębiorstw komunalnych. Badania prowadzone przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową wykazywały tendencję do stopniowego odchodzenia od formy zakładu budżetowego na rzecz spółek prawa handlowego.

⁸ Ministerstwo Skarbu Państwa, *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego (wg stanu na koniec 2001 r.)*, Warszawa kwiecień 2003 r.

stwierdzić, że spółki z ograniczoną odpowiedzialnością stanowią formę dominującą dla własności samorządowej, natomiast wśród spółek akcyjnych przeważają liczebnie podmioty z większościowym udziałem podmiotów innych niż samorządowe.

Najbardziej efektywnie z ekonomicznego punktu widzenia działają firmy prywatne. Zgodnie z danymi Ministerstwa Skarbu Państwa w 2001 r. gminy zbyły 27 spółek użyteczności publicznej zajmujących się m.in. dostawą energii cieplnej, zarządzaniem i utrzymywaniem zieleni miejskiej, ulic, dróg i placów gminnych.

Podsumowując wątek dotyczący form organizacyjno-prawnych, warto zauważyć, że wady i zalety poszczególnych form zależą od ich konkretnych zastosowań, na przykład zakład budżetowy jest nieprzydatny do prowadzenia działalności, która wymaga dużych nakładów kapitałowych (ciepłownictwo, wodociągi i kanalizacja) natomiast sprawdza się jako organizator komunikacji miejskiej.

Wybór najlepszej formy prowadzenia działalności powinien zależeć od konkretnej sytuacji i przyjętego modelu realizacji usług. Nierzadko optymalne rozwiązanie zawiera w sobie kombinacje różnych form (zakład budżetowy organizuje rynek, spółki realizują usługi).

5.2 Druga faza: poszukiwanie modeli

Druga faza procesu transformacji - można przyjąć, że początkiem było uchwalenie ustawy o gospodarce komunalnej (1996 r.), to już bardziej dojrzałe poszukiwanie modeli realizacji usług w poszczególnych branżach w coraz większym stopniu na zasadach rynkowych.

Oceniając przebieg procesu transformacji, warto wyodrębnić dwa obszary o zróżnicowanych warunkach.

Pierwszy obejmuje usługi, których świadczenie wiąże się z rozwiniętą infrastrukturą tworzącą w istotnym stopniu monopol naturalny. Do tych branż możemy zaliczyć ciepłownictwo oraz wodociągi i kanalizację.

Drugi obszar to usługi, które mogą być świadczone w warunkach nasilającej się konkurencji. Wynika to ze znacznie niższych barier wejścia na rynek niż w grupie pierwszej, możliwości przestrzegania wymaganych standardów oraz poziomu cen zapewniających rentowność. Do grupy tej można zaliczyć m.in. usługi w zakresie komunikacji miejskiej, oczyszczania miasta, obsługi pogrzebów, utrzymywania dróg i zieleni.

Gminy, podejmując decyzje prywatyzacyjne, zachowywały się ostrożnie w branżach działających w warunkach monopolu naturalnego. Władzom samorządowym brakowało wiedzy, jak w warunkach gospodarki rynkowej powinno wyglądać zarządzanie monopolami, brakowało kompleksowych systemów regulacji oraz modelowych rozwiązań, szczególnie w przypadku przedsiębiorstw o niepodzielnych składnikach działających na obszarze kilku gmin.

Ważnymi datami dla restrukturyzacji tych branż były:

- 10 kwietnia 1997 r. kiedy uchwalono ustawę prawo energetyczne. Ustawa wprowadziła system regulacji w sektorze, w którym wiodącą rolę pełni Urząd Regulacji Energetyki,
- 7 czerwca 2001 r., kiedy uchwalono ustawę o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Mocą tej ustawy funkcje regulatora w sektorze wodnokanalizacyjnym uzyskały gminy. Ustawa określa szczegółowe zasady działalności przedsiębiorstw wodnokanalizacyjnych.

Nowe regulacje niewątpliwie tworzą kompleksowe systemy umożliwiające zabezpieczenie zarówno interesów konsumentów, jak i przedsiębiorców, co powinno zwiększyć zainteresowanie prywatyzacją, chociaż rozwiązanie przyjęte w branży wodnokanalizacyjnej polegające na powierzeniu funkcji regulatora gminie może budzić wątpliwości.

Istota niezależnej regulacji polega na bezstronności i niezawisłości organu podejmującego decyzje. Władze gminne, jako podmioty weryfikowane w czteroletnim cyklu wyborczym, niewątpliwie podlegają wpływowi politycznym, co może być czynnikiem zwiększającym ostrożność potencjalnych inwestorów.

Problemem jest znaczna wartość przedsiębiorstw i wiążąca się z tym obawa o ekwiwalentność transakcji. Wątpliwości powoduje także brak krajowego kapitału adekwatnego do ich wartości i prawdopodobieństwo konfliktów politycznych związanych ze sprzedażą strategicznych przedsiębiorstw „w obce ręce”. Przykładem takiego konfliktu może być sprzedaż niemieckiemu inwestorowi MPEC w Gdańsku.

Rynek usług komunalnych i sektor prywatny najbardziej rozwinęły się w drugiej grupie usług. W jej ramach można wyróżnić usługi, których nie dotyczą problemy związane z regulacją - gmina określa cele, zabezpiecza środki i w drodze przetargu przekazuje zadania do realizacji. Typowym przykładem jest utrzymanie zieleni miejskiej. Można też wymienić usługi, gdzie pojawiają się potrzeby prowadzenia przez gminę polityki w zakresie regulacji, należy do nich:

- komunikacja miejska (np. gmina przekazuje wpływy z biletów i dotacje do zarządu komunikacji, który organizuje przetargi na obsługę poszczególnych linii);
- usługi oczyszczania miasta (ustawa z dnia 13 września o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wprowadziła narzędzia umożliwiające gminom organizowanie konkurencyjnego rynku), elementem niezmiernie ważnym dla polityki konkurencji jest wysypisko śmieci (równy dostęp wszystkich użytkowników);
- usługi pogrzebowe (specyficzny rynek, gdzie konkurencja nierzadko przybiera bardzo patologiczne formy).

6. Podsumowanie

Punkt zwrotny procesu transformacji sektora komunalnego został przekroczony w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych. Metodą prób i błędów zostały stworzone fundamenty nowego systemu zarówno w sferze koncepcji, jak i w świadomości społecznej - akceptacji dla rozwiązań rynkowych w gospodarce komunalnej, w tym prywatyzacji, również z udziałem podmiotów zagranicznych.

Upowszechniło się rozumienie podstawowych dla restrukturyzacji faktów, że gospodarka komunalna podlega prawom ekonomii w takim samym stopniu jak inne obszary gospodarki, że główne problemy restrukturyzacji sektora komunalnego to dobór i umiejętne stosowanie odpowiednich dla poszczególnych branż narzędzi regulacji. Znacznie wzrosły kompetencje kadry kierowniczej przedsiębiorstw.

Uchwalenie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków domknęło proces tworzenia modeli. Wydaje się, że w tej chwili dla każdej branży można zarysować model świadczenia usług w warunkach rynkowych. Jednym z celów polityki gminy jest dostosowanie go do lokalnych uwarunkowań.

W drugim dziesięcioleciu transformacji znacznie osłabił reformatorski impet samorządów. Wydaje się, że w dużym stopniu wpłynęła na to trudna sytuacja gospodarcza i społeczna, a szczególnie wysokie bezrobocie, które powoduje zrozumięcia niepokój w stosunku do projektów restrukturyzacji lub prywatyzacji, szczególnie w małych gminach. Na płytkim rynku

pracy możliwość zatrudnienia w komunalnej firmie może stać się przedmiotem politycznych przetargów, co na pewno nie służy podejmowaniu racjonalnych ekonomicznie decyzji.

Z drugiej strony, problemy budżetowe gmin skłaniają do szukania zarówno oszczędności jak i dodatkowych przychodów. Sprzedaż firm komunalnych nierzadko jest źródłem finansowania gminnych inwestycji.

Na pewno problemem jest ogólny stan polskiej demokracji, w tym afery korupcyjne, które podważają zaufanie do decydentów, co z kolei może zniechęcać ich do podejmowania trudnych wyzwań. W atmosferze nieufności i pomówień niełatwo jest przygotowywać transakcje zbycia majątku o ogromnej wartości.

Podsumowując, sądzę, że polski sektor komunalny nie powinien obawiać się konfrontacji z realiami w jakich znajdzie się Polska po wejściu do Unii Europejskiej, a możliwość wykorzystania funduszy unijnych jest wielką szansą dla polskich przedsiębiorstw komunalnych.

Niezbędnym warunkiem jest dalsze wzmacnianie i upowszechnianie prorynkowej orientacji w gminach (ogromne wyzwanie dla ośrodków opiniotwórczych - instytutów naukowych, mediów, organizacji samorządowych) oraz merytoryczne i techniczne wpieranie działań restrukturyzacyjnych i prywatyzacyjnych przez instytucje centralne („PHARE PL00101.07 Prywatyzacja podmiotów komunalnych” to dobry przykład wsparcia procesu kończenia reform).

7. Bibliografia

1. T. Aziewicz, *Gospodarka rynkowa w usługach komunalnych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 1998 r.
2. T. Aziewicz, I. Jacaszek, K.. Żuk, *Monitoring przekształceń w sektorze usług komunalnych (podsumowanie badań)*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 1995 r.
3. T. Aziewicz (red.), *Prywatyzacja usług komunalnych w Polsce*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk-Lublin 1994 r.
4. T. Aziewicz (red.), *Rynek usług komunalnych w Polsce*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk-Lublin 1994 r.
5. T. Aziewicz (red.), *Przekształcenia w sektorze usług komunalnych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk-Lublin 1992 r.
6. T. Aziewicz (red.), *Zarządzanie usługami komunalnymi*, t. II, Brytyjski Fundusz Know-How Fundusz Współpracy, Warszawa 1998 r.
7. E. Malinowska, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, ODDK sp .z o.o., Gdańsk 2002 r.
8. Ministerstwo Skarbu Państwa, *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego (wg stanu na koniec 2001 r.)*, Warszawa kwiecień 2003 r.

