

*Eugeniusz Wojciechowski**

PRZEKSZTAŁCENIA W SEKTORZE KOMUNALNYM

1. WSTĘP

Zgodnie z rozstrzygnięciami prawnymi samorząd terytorialny zajmuje szczególne miejsce w systemie władzy, administracji i gospodarki w Polsce. Samorząd terytorialny stanowi podstawową formę organizacji lokalnego życia publicznego. Instytucja samorządu terytorialnego została przywrócona na poziomie podstawowej jednostki, jaką jest gmina. Jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość prawną jako istniejące z mocy prawa wspólnoty mieszkańców danego terytorium.

Samorząd terytorialny obok sprawowania władzy publicznej stał się swoistym podmiotem gospodarowania posiadającym własny majątek, finanse i administrację. Do zakresu właściwości samorządu terytorialnego zostały zaliczone wszystkie sprawy publiczne o charakterze lokalnym nie zastrzeżone ustawowo na rzecz innych podmiotów. W tym sensie samorząd terytorialny jest gospodarzem na terenie swego działania. Równocześnie samorząd terytorialny należy uznać za podstawowy podmiot zarządzania gospodarką lokalną, a w jej ramach sektorem komunalnym.

Pojęcie sektora komunalnego może być rozumiane w dwojakim sensie: podmiotowym i przedmiotowym. W ujęciu podmiotowym sektor ten obejmuje całość gospodarki pozostającej w gestii władz samorządu terytorialnego i podlegającej ich oddziaływaniu. Przedmiotowe znaczenie sektora komunalnego dotyczy dziedzin gospodarowania przynależnych do działu: gospodarka komunalna. Łatwo zauważyć, że rozwiązania systemowe nadały sektorowi komunalnemu podmiotowy charakter, związany z wpływem i odpowiedzialnością samorządu terytorialnego jako podmiotu zarządzania i lokalnej polityki gospodarczej.

* Prof. dr hab., Zakład Gospodarki Komunalnej UŁ.

Celem opracowania jest przedstawienie głównych kierunków przekształceń zachodzących w sektorze komunalnym w świetle doświadczeń krajowych i zagranicznych. Mimo iż sam rodowód samorządu terytorialnego w Polsce sięga okresu średniowiecza, jest on współcześnie instytucją „młoda”, gdyż został wprowadzony w 1990 r. Budowa systemu samorządności terytorialnych przebiega w mało sprzyjających warunkach społecznych, politycznych i gospodarczych (okres transformacji systemowej). Brak jest w tej mierze podstaw teoretycznych dla zastosowań praktycznych, a mechaniczne przenoszenie na polski grunt rozwiązań zagranicznych nie zawsze jest uzasadnione. Nadto należy pamiętać, że trwa nadal proces przebudowy systemu gospodarczego w skali kraju, a całościowy model samorządu terytorialnego i administracji publicznej nie został w pełni precyzyjnie określony.

Przekształcenia sektora komunalnego, zwłaszcza w ujęciu podmiotowym, są złożone i niejednolite. Należy je traktować jako proces często długofalowy i zbiór rozwiązań o charakterze zmian własnościowych, organizacyjnych i ekonomiczno-finansowych. Generalnym kierunkiem przekształceń obrazującym rolę samorządu terytorialnego w gospodarce jest stopniowe wycofywanie się z bezpośredniej działalności gospodarczej na rzecz tworzenia warunków sprawnego funkcjonowania urzędów gminy, rozwoju gospodarczego i wszelkiej przedsiębiorczości.

2. PRZESŁANKI W SEKTORZE KOMUNALNYM

Gospodarka samorządu terytorialnego nie stanowi układu autonomicznego i zamkniętego w sobie. Działa ona w otoczeniu innych podsystemów lokalnych i systemów wyższych rządów, ponieważ jest ich elementem. Takie umiejscowienie sprawia, że jest ona przedmiotem oddziaływania swego otoczenia, a równolegle wpływa na nie. Stąd też przeobrażenia zachodzące w otoczeniu – siłą rzeczy – muszą przenosić się na grunt gospodarki komunalnej jako jednego z sektorów gospodarki.

Szczególna rola przypada zatem władzom samorządowym, które muszą spełniać następujące funkcje:

- regulujące,
- stymulujące,
- dystrybucyjne.

Funkcje regulujące polegają na przeciwdziałaniu występującym sprzecznościom, konfliktom między różnymi uczestnikami życia gospodarczego. Poprzez funkcje stymulujące (kreatywne) odbywa się pobudzanie rozwoju gospodarczego i popieranie wszelkiej przedsiębiorczości. Funkcja dystrybucyjna

sprowadza się do decydowania o podziale środków własnych i zasilających zgodnie z przyjętą strukturą celów i ich preferencją.

Należy przy tym zaznaczyć, że w obszarze sektora komunalnego ujawnia się szczególnie wyraźna kolizja różnych interesów (gminy jako całości, mieszkańców, podmiotów gospodarczych oraz zatrudnionych w nich pracowników). Rzeczą polityki koordynacyjnej władz lokalnych jest zapewnić zbieżność różnych racji między nimi oraz zbieżność z nadrzędnym interesem gminy. Wobec tego działalność organów gminy powinna wynikać z gry owych rozbieżnych interesów.

Istotną przesłanką o charakterze systemowym jest konieczność dostosowania sektora komunalnego do warunków i zasad gospodarki rynkowej. Chodzi tutaj o jak najpełniejsze wykorzystywanie mechanizmów ekonomicznych (w tym konkurencji) wymuszających zachowania proefektywnościowe. W niektórych segmentach sektora rynek jako regulator procesu produkcji i podziału dóbr oraz usług nie występuje bądź ujawnia się bardzo słabo (sytuacje ułomności rynku). W celu niwelowania niesprawności rynku konieczna staje się ingerencja organów gminy poprzez podejmowanie działań regulacyjnych lub uruchomienie własnej, bezpośredniej działalności gospodarczej.

Kolejna przesłanka związana jest z materialną podstawą funkcjonowania i rozwoju gospodarki samorządu terytorialnego, tzn. z mieniem komunalnym. Władze gminy zmuszone są poszukiwać efektywnych form zarządu majątkiem wspólnoty samorządowej dla realizacji zadań i funkcji przypisanych im ustawowo. Jest to problem szczególnie doniosły, ponieważ, obok silnego zróżnicowania przedmiotowego majątku, jego poszczególne składniki charakteryzują się różnym poziomem rentowności i dochodowości. Znaczna część majątku jest deficytowa i wymaga finansowania z budżetu gminy, co skłania do wyboru form organizacyjno-prawnych zmniejszających wydatki ze strony gminy.

W tej mierze zaznacza się na pierwszy rzut oka sytuacja paradoksalna. Z jednej strony komunalizacja mienia państwowego stanowi podstawowy warunek istnienia samorządu terytorialnego i jego „uwłaszczenia”, z drugiej zaś gminy zmuszone są przeprowadzać już niejako na początku swojej działalności procesy restrukturyzacji i daleko idących przekształceń strukturalno-własnościowych mienia, które stało się ich własnością. Jest to paradoks pozorny, gdyż władze samorządowe odpowiedzialne za racjonalne wykorzystywanie i rozwój majątku muszą dążyć do odpowiednich form i systemów zarządzania w interesie wspólnoty mieszkańców jako kategorii nadrzędnej.

Z przesłanką tą wiąże się niezwykle ważne zjawisko kryzysu finansów lokalnych, obserwowane również w krajach zachodnich. Z nielicznymi wyjątkami gminy polskie działają w warunkach niedoborów finansowych

uniemożliwiających pełne zaspokajanie potrzeb lokalnej społeczności. Słabe i mało solidne podstawy finansowe kształtują niewystarczające dochody własne i środki wyrównawcze, co wobec rosnących wydatków (wzrost kosztów świadczenia usług) prowadzi często do ostrych deficytów. Przeto, dość powszechnie, źródeł wyjścia z kryzysu upatruje się w alternatywnych rozwiązaniach w postaci np. szybkiej prywatyzacji majątku komunalnego.

Strukturalna przebudowa gospodarki komunalnej i systemu zarządzania nią wynika w konsekwencji z konieczności szeroko rozumianej racjonalizacji funkcjonowania samorządu terytorialnego w ogóle. Element ten jest silnie akcentowany w teorii i praktyce w USA i krajach o długowiekowej tradycji samorządności lokalnej. Instytucja samorządu terytorialnego jest postrzegana (wobec zaznaczających się trudności) jako struktura wymagająca gruntownych zmian dla zwiększenia efektywności działania.

Problem ten stanowi doniosłe wyzwanie dla władz lokalnych, które siłą rzeczy muszą przełamywać dotychczasowe stereotypy funkcjonowania w kierunku przyjmowania jakościowo nowych typów zachowań i postępowania zgodnego z kryteriami ekonomicznymi, nie pomniejszając racji społecznych (zaspokajanie potrzeb, uruchomienie funkcji interwencyjnych).

3. ZAKRES DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ GMINY

Pojęcie działalności gospodarczej nie jest traktowane jednolicie. Jak wynika z ustawy o działalności gospodarczej z 1988 r., działalność ta oznacza działalność wytwórczą, budowlaną, handlową i usługową prowadzoną w celach zarobkowych i na własny rachunek. Ustawodawca jednoznacznie podkreślił kategorię zysku jako motyw podjęcia tego typu aktywności.

W przypadku działalności gospodarczej gmin jej pojęcie jest szersze, gdyż stanowi formę realizacji zadań gminy, a jej celem jest wykonywanie zadań publicznych lub zdobywanie środków. Wobec tego nie zawsze działalność gospodarcza gmin jest działalnością prowadzoną w celach zarobkowych. Wynika z tego, że działalność gospodarcza gmin jest podejmowana w celach:

- niezarobkowych (służy bezpośrednio realizacji zadań publicznych),
- zarobkowych (dostarcza środków finansowych).

Z punktu widzenia logiki systemowej uzasadnione jest wyodrębnienie w działalności gospodarczej gminy grupy zadań o charakterze użyteczności publicznej i działalności nastawionej na zysk (tzw. działalność komercyjna).

Mimo powszechnego już używania terminu „użyteczność publiczna” nie został on sprecyzowany w sensie prawnym ani w pełni w sensie ekonomicznym. Pojęcie to funkcjonowało w Polsce w okresie międzywojennym i było

przypisane przedsiębiorstwom komunalnym, których funkcją była techniczna obsługa miast.

Po długiej nieobecności termin ten przywróciła ustawa o przedsiębiorstwach z 1981 r. Za kryterium wydzielenia przedsiębiorstw użyteczności publicznej (*pup*) przyjęto „bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb”. Wyszczególnienie przykładowych dziedzin, w których mogą działać *pup*, nie można jednak uznać za definicję zadań o charakterze użyteczności publicznej.

Często użyteczność publiczna traktowana jest zamiennie z sektorem publicznym. Nie jest to jednak właściwe, ponieważ pojęcie sektora publicznego jest szersze i obejmuje instytucje rządowe, samorządu terytorialnego, organizacje typu *non-profit*, przedsiębiorstwa rynkowe, niezależnie od typu własności. Działalność o charakterze użyteczności publicznej odznacza się wyraźnie zarysowanymi właściwościami. Do podstawowych cech użyteczności publicznej zalicza się szczególnie rodzaj zaspokajanych potrzeb oraz monopolistyczną pozycję na rynku. Uzupełniającymi atrybutami użyteczności publicznej jest infrastrukturalny charakter oraz prowadzenie działalności nie obliczonej na maksymalizację zysku.

Z tych powodów sfera użyteczności publicznej pozostawała i pozostaje nadal pod większą lub mniejszą kontrolą organów publicznych. Generalnie użyteczność publiczna obejmuje dwie zasadnicze dziedziny: gałęzie infrastruktury technicznej oraz usługi społeczne. Poza tymi obszarami w jej skład wchodzi również gospodarka publicznymi zasobami mieszkaniowymi pozostającymi w gestii państwa lub władz komunalnych.

Nie podlega dyskusji, że gmina musi prowadzić działalność w zakresie zadań użyteczności publicznej. Zadania te zawsze należały do obligatoryjnych zadań samorządu terytorialnego na świecie. Zagadnieniem kontrowersyjnym jest natomiast działalność gminy skierowana na cele zarobkowe. Problem ten posiada silne uwarunkowania polityczne i jest integralnie związany z określeniem roli ekonomicznej samorządu terytorialnego w ogóle, a z prowadzeniem przedsiębiorczości komunalnej w szczególności.

W dyskusyjnej kwestii zarysowały się w Polsce od samego początku dwa skrajne stanowiska i wynikający stąd podział na zwolenników i przeciwników działalności komercyjnej. Przytaczane argumenty mają różny ciężar gatunkowy i eksponują wiele elementów o charakterze społecznym, prawnym, ekonomicznym, finansowym i politycznym. Przeciwnicy prowadzenia takiej działalności przytaczają m. in. takie okoliczności, jak: tworzenie monopolu gminnego, odwrócenie uwagi od wykonywania obligatoryjnych zadań, nieprofesjonalne przygotowanie urzędników, niebezpieczeństwo ryzyka finansowego i groźby strat oraz powstanie pola do nadużyć i korupcji.

Zwolennicy tej działalności powołują się na następujące elementy: równość prawa, zasadę wolności gospodarczej, słabe podstawy finansowe, podjęcie funkcji interwencyjnych, wzmacnianie konkurencyjności gminy itd.

Ustawa samorządowa z 1990 r. pierwotnie dopuściła możliwość działalności wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Jednakże jej nowelizacja z listopada 1992 r. zakazała jej prowadzenie i nałożyła obowiązek likwidacji do 30 VI 1994 r.

Szkoda, że nie została wykorzystana szansa wprowadzenia zasady subsydiarności (stosowanej w innych krajach), wedle której gmina może podejmować działalność nastawioną na zysk, gdy inne podmioty nie zaspokajają potrzeb w sposób dostateczny i zadowalający, gdy istnieje niezbędna potrzeba, a brak jest innego podmiotu lub gdy kapitał prywatny nie wykazuje należytej aktywności.

Wprowadzenie ustawowego zakazu jest poważnym ograniczeniem samodzielności gmin, tym bardziej że całkowity zakaz zarobkowej działalności gospodarczej nie istnieje w żadnym kraju o gospodarce rynkowej (istnieją jedynie zakazy prowadzenia niektórych rodzajów działalności).

4. TWORZENIE WARUNKÓW RYNKOWYCH

Samorząd terytorialny może i powinien być aktywnym podmiotem kreującym lokalne warunki rynkowe tak w obszarze wykonywania zadań własnych, jak i popierania wszelkiej przedsiębiorczości zgodnej z interesem gminy. Nadal gospodarka lokalna postrzegana jest jako obszar zdominowany przez duże jednostki gospodarcze, dyktujące swoje warunki działania, ponieważ nie mają konkurencji. W związku z tym wysuwany jest postulat szybkiego i radykalnego „urynkowienia” jako metody przebudowy tego sektora gospodarki. Postulat ten jest niebezpieczny, gdyż przesadnie absolutyzuje znaczenie wolnego rynku. Problem polega nie na kwestionowaniu potrzeby istnienia rynku, lecz na wyznaczeniu zakresu jego działania. Istnieje wiele przesłanek, które nakazują bardzo ostrożnie podchodzić do tej kwestii. Z ważniejszych przyczyn ograniczających rolę mechanizmu rynkowego należy wymienić m. in. sytuacje niesprawności rynku (*market failures*) oraz zagrożenie interesu publicznego.

W gospodarce samorządu terytorialnego występują segmenty, które w różny sposób są wrażliwe na mechanizm rynkowy i konkurencyjne działanie. Dziedziną, w której w pełni pożądane i zasadne jest zorganizowanie konkurencji, jest działalność nastawiona na osiągnięcie zysku. Funkcjonujące w niej podmioty mają charakter typowo rynkowy, prowadzące działalność przemysłową, handlową, budowlaną i usługową (komercyjną). Władza lokalna powinna tworzyć różne warunki dla rozwoju i popierania tej formy przedsiębiorczości (organizacyjno-instytucjonalne, finansowo-ekonomiczne, techniczne).

W dziedzinie zadań użyteczności publicznej wyróżnić można trzy zasadnicze obszary z punktu widzenia możliwości zorganizowania konkurencji.

Pierwszym obszarem są usługi publiczne, gdzie podmioty gospodarcze mogą działać w tzw. warunkach konkurencji zorganizowanej (komunikacja miejska, oczyszczanie, zieleń komunalna). Drugim obszarem są przedsiębiorstwa przyjmujące na rynku postać monopolu naturalnego (sieci przemysłowo-rozdzielcze, komunikacja tramwajowa), które siłą rzeczy muszą być poddane kontroli i nadzorowi ze strony organów gminy. Przedsiębiorstwa te mogą być jednak zagrożone potencjalnym wejściem na rynek konkurencyjnych podmiotów. Zagadnienie to wyjaśnia teoria rynków spornych (*the contestable markets*). Trzecim obszarem są urządzenia ogólnodostępne (oświetlenie, drogi, zieleń), gdzie wprowadzenie konkurencji jest nieuzasadnione, gdyż grozi to utratą korzyści skali produkcji. Nie wyklucza to jednak realizacji zadań przez firmy prywatne.

Wynika z tego, że budowa rynku i konkurencji jest możliwa w gospodarce gminy, lecz ich natężenie i formy muszą uwzględniać specyfikę i charakter prowadzonej działalności. Stymulowanie konkurencji jest bowiem zasadniczym warunkiem skuteczności przekształceń własnościowych w sektorze komunalnym. Rola władz lokalnych powinna polegać na: tworzeniu podstaw powstawania rynku poprzez usuwanie barier utrudniających dostęp do rynku, restrukturyzacji gminnych podmiotów gospodarczych, ich dekoncentracji i demonopolizacji oraz stopniowym zmniejszaniu udziału czynnika administracyjno-publicznego w działalności gospodarczej.

Kolejnym ważnym elementem z tym związanym jest wprowadzenie do funkcjonowania samorządu terytorialnego rynkowych zasad (sposobu postępowania). Szczególne miejsce zajmuje tutaj instytucja przetargu. Jest ona podstawą konkurencji i rywalizacji nie tylko między istniejącymi podmiotami, ale między potencjalnymi o prawo prowadzenia określonej działalności gospodarczej. Przetarg jako system zleceniowy jest coraz szerzej stosowany na świecie, gdyż z jednej strony stwarza szansę realizacji przez władze publiczne celów społecznych, z drugiej zaś – poprzez uruchomienie klarownego mechanizmu przyznawania prawa wykonania zadań, wymusza wzrost efektywności i prowadzi do racjonalizacji wydatków publicznych. Konsekwencją przetargu powinien być wybór najbardziej korzystnego dla gminy wykonawcy. W Polsce gminy na ogół przeprowadzają przetargi, mimo iż nie zostały do tego prawnie zobowiązane. Istotne uregulowanie tego zagadnienia wprowadza ustawa o zamówieniach publicznych z 1994 r., obejmująca również sferę gospodarowania samorządów terytorialnych.

Zasada rynkowej współpracy pomiędzy władzami lokalnymi a innymi podmiotami gospodarczymi znajduje również wyraz w systemie umów. Możliwość regulowania przez gminę w drodze umów – podziałów kompetencji pozwala określić warunki i reguły działania bezpośrednich wykonawców.

Umowa stanowi w istocie dokument zawierający ustalone wzajemne prawa i obowiązki kontrahentów w wyniku podjęcia przez obydwie strony swoistej gry ekonomicznej. Rozwinięte systemy umów, zwłaszcza długookresowe pożądane są przede wszystkim w sferze użyteczności publicznej.

Charakterystycznym zjawiskiem jest konkurowanie podmiotów komunalnych z innymi firmami, głównie prywatnymi. Jest to bardzo korzystne, gdyż wymusza na tych pierwszych proefektywnościowe zachowania. Samo zagrożenie konkurencją może nie być wystarczającym powodem zmiany sposobu funkcjonowania jednostek komunalnych wedle zasad handlowych. Znamienny jest tutaj przykład Wielkiej Brytanii, gdzie podmioty komunalne zostały ustawowo zobowiązane do konkurencji z firmami prywatnymi. Doświadczenia brytyjskie i polskie dowodzą, że firmy komunalne nie stoją na straconej pozycji i wygrywają wiele przetargów.

5. EKONOMIZACJA FUNKCJONOWANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Istotnym kierunkiem zmian zachodzących w gospodarce samorządów terytorialnych, podyktowanych efektywnością, jest ekonomizacja działania. Coraz wyraźniejsza jest opinia, iż kluczowym kryterium oceny funkcjonowania służb świadczących usługi publiczne jest nie tylko stopień zaspokajania potrzeb, lecz także kryterium gospodarności. Część jednostek komunalnych może być nastawiona na maksymalizację zysku (dotyczy to działalności typowo rynkowej). W realizacji zaś zadań użyteczności publicznej działające podmioty ze względu na specyfikę warunków nie mogą kierować się tym celem, co nie zwalnia ich bynajmniej od obowiązku racjonalnego działania, by realizacja była opłacalna w sensie finansowym. Są jednak uzasadnione sytuacje, gdzie uzyskane przychody zapewniają niewielki zysk, pokrywają jedynie koszty działalności lub kształtują się poniżej nich. W tych przypadkach kategoria zysku posiada charakter drugorzędny i uzasadnionym postępowaniem jest minimalizacja nakładów przy założonych efektach użytkowych. Takie podejście ma szerokie zastosowanie w dziedzinie usług publicznych, gdzie chodzi o zmniejszenie wydatków budżetowych.

W celu zapewnienia ekonomiczności wprowadza się różne rozwiązania organizacyjne. W niektórych krajach dopuszcza się możliwość prowadzenia przez gminy działalności zarobkowej, by tą drogą finansować nierentowne zadania publiczne (kraje skandynawskie). Interesujące jest rozwiązanie niemieckie, polegające na połączeniu w ramach jednego przedsiębiorstwa komunalnego działalności deficytowej (komunikacja miejska) z działalnością przynoszącą zysk (zaopatrzenie w wodę, energię).

Ekonomiczność funkcjonowania samorządu terytorialnego wyraża się również w podkreślaniu związku pomiędzy zapłatą za usługi a ich bezpośrednim otrzymywaniem. Zapłata za usługi może przybrać postać podatku lub relatywnie wysokiej odpłatności. Istota rzeczy polega na dążeniu do ograniczania dotowania usług obciążających wydatnie budżety lokalne. Opłaty za korzystanie z usług publicznych (*users fees*) powinny odzwierciedlać rzeczywiste koszty ich świadczenia i podaż usług. Poprzez wzrost zakresu odpłatności, opłaty za usługi publiczne mogą być znaczącym wpływem w budżecie gminy (W. Brytania, Szwecja).

Tendencja do ekonomiczności działań może mieć także wymiar osobowy. Gminy są zwykle właścicielami dużych majątków, które muszą być wykorzystywane i pomnażane. Nie zawsze samorząd terytorialny dysponuje fachową kadrą pozwalającą na profesjonalne gospodarowanie składnikami mienia komunalnego. Dotyczy to głównie dochodowych składników (grunty, budynki, budowle). Aby to zapewnić, coraz wyraźniej preferuje się bardziej menedżerski styl zarządzania, wykonywany w interesie gminy jako całości (np. zarząd powierniczy, fundusze inwestycyjne).

Odchodzenie od bezpośredniego prowadzenia działalności gospodarczej znajduje także wyraz w powoływaniu przez gminę podmiotów gospodarczych bardziej samodzielnych (np. w formie spółek kapitałowych) lub rozszerzeniu autonomii dotychczasowych przedsiębiorstw komunalnych.

6. SYSTEM REGULACJI W GOSPODARCE GMINY

Ważną tendencją na świecie, która stopniowo zaznacza się również w warunkach polskich, jest wprowadzanie różnego rodzaju regulacji działalności gospodarczej samorządu terytorialnego. Istota regulacji sprowadza się do zmiany roli i funkcji gminy jako właściciela i producenta na rzecz regulatora działalności w gminie. Pociąga to za sobą konieczność oddzielenia odpowiedzialności za dostarczenie dóbr lub usług (*provide*) od odpowiedzialności za ich bezpośrednie świadczenie (*produce*). Gmina spełnia w takim układzie rolę organizatora (*inicjatora*), powierzając zadania wykonawcze różnym operatorom. Na gminie spoczywa zatem obowiązek realizowania funkcji planistycznych, koncepcyjnych, koordynacyjnych, kontroli oraz finansowania.

Jak łatwo zauważyć, wprowadzanie modelu regulacyjnego samorządu terytorialnego tworzy swoistą płaszczyznę gry ekonomicznej z różnymi uczestnikami (instytucje rządowe, mieszkańcy, firmy prywatne, organizacje społeczne).

Z zagadnieniem tym wiąże się ściśle pojęcie deregulacji. W warunkach amerykańskich wyraża się to odchodzeniem od dotychczasowego bardzo

rozległego systemu regulacji ze strony organów publicznych w kierunku usuwania barier i trudności wejścia i zejścia z rynku. Deregulacja jest tam traktowana jako główny sposób rozwiązywania problemów (zwłaszcza w sektorze użyteczności publicznej). Na gruncie europejskim deregulacja jest pojmowana jako wprowadzenie zdecentralizowanego systemu zarządzania, w którym rola samorządu lokalnego ogranicza się jedynie do określenia warunków i zasad prowadzenia działalności gospodarczej, sprawowania kontroli oraz wyboru sposobu finansowania.

Krajem, który zapoczątkował i rozwinął procesy deregulacyjne jest Wielka Brytania. W pierwszym rządzie deregulacja objęła usługi transportowe. W tym celu powstały zarządy transportu miejskiego odpowiedzialne za prowadzenie polityki w tej dziedzinie, spełniając funkcje nabywcy usług od firm przewozowych. Należy podkreślić, że nawet w warunkach brytyjskich władze nie zdecydowały się na całkowitą deregulację, a dotychczasowe efekty są zarówno pozytywne, jak i negatywne.

Także w Polsce wprowadzone są systemy deregulacji w obszarze usług publicznych. Ich wyrazem jest tworzenie miejskich zarządów w zakresie komunikacji lub drogownictwa (i ewentualnie w zieleni miejskiej). Ze wszech miar pożądane jest powołanie struktur regulacyjnych w dziedzinie energetyki i telekomunikacji (agencje).

7. PRYWATYZACJA W SEKTORZE KOMUNALNYM

Kluczowym postulatem w reformowaniu systemu samorządu terytorialnego jest prywatyzacja usług komunalnych. Prywatyzacja usług może być rozumiana w dwóch znaczeniach: przedmiotowym i podmiotowym. W znaczeniu przedmiotowym oznacza prywatyzację określonej usługi komunalnej, natomiast w znaczeniu podmiotowym – jako prywatyzacja określonego podmiotu gospodarczego. W konsekwencji oznacza to *de facto* także prywatyzację wykonania przez ten podmiot usługi.

Prywatyzacja jako kierunek przekształceń ma doniosłe znaczenie polityczne, gdyż jest eksponowana jako główny punkt programów przebudowy sposobów działania władz lokalnych na świecie. Obserwowane zmiany wyraźnie potwierdzają wzrost znaczenia sektora prywatnego w działalności gospodarczej gmin. Zwraca uwagę przykład Wielkiej Brytanii, gdzie podjęto próbę radykalnego zwiększenia roli sektora prywatnego w usługach lokalnych, w przekształceniach przedsiębiorstw publicznych oraz sprzedaży mieszkań komunalnych.

Operacja prywatyzacyjna determinowana jest kilkoma czynnikami. Punktem wyjścia jest rzetelna ocena dotychczasowego sposobu działania podmiotów

własnych gminy, która uzasadnia lub nie podjęcie dalszych kroków prywatyzacyjnych. Ważne znaczenie ma rodzaj i charakter działalności, gdyż poszczególne segmenty gospodarki komunalnej są w różny sposób podatne na prywatyzację. W procesie prywatyzacji zachować należy interes gminy. Przesądza o tym wybór branż uznanych za strategiczne, nad którymi władze lokalne powinny sprawować nadzór lub kontrolę. Nadto prywatyzacja musi uwzględniać miejscowe uwarunkowania społeczno-gospodarcze. Zbyt forsowna prywatyzacja stwarza realne zagrożenie dodatkowym bezrobociem, co jest szczególnie groźne w gminach charakteryzujących się bezrobociem strukturalnym.

Nie ulega wątpliwości, że w obszarze działalności typowo rynkowej jest możliwa i pożądana daleko idąca prywatyzacja, której skutkiem byłoby stworzenie warunków konkurencyjnych i naturalnych źródeł dopływu środków finansowych do budżetu gminy. Ten zakres prywatyzacji jest również zasadny dla wielu przedsiębiorstw świadczących tradycyjne usługi komunalne (oczyszczanie, zieleń). Należy jednak pamiętać, że nie może się to odbyć poprzez zamianę monopolu publicznego na monopol prywatny. W tym obszarze wskazane jest tworzenie rynku usług publicznych. Z kolei przedsiębiorstwa świadczące usługi opierające się na kapitałochłonnej infrastrukturze odznaczają się niską podatnością na prywatyzację. Bardziej właściwa byłaby ich komercjalizacja w połączeniu z rozwiązaniami włączającymi częściowo sektor prywatny (np. kontrakty menedżerskie).

W wielu krajach wykorzystuje się formę prywatyzacji zarządzania – majątek nadal pozostaje własnością gminy, a funkcje zarządzania nim powierza się osobie lub firmie prywatnej. Ta forma prywatyzacji nie napotyka na ograniczenia i można ją wykorzystywać we wszystkich branżach gospodarki komunalnej. Przykładem może być Francja, gdzie rozwiązanie to sprawdza się w kierowaniu przedsiębiorstwami wodociągowymi i kanalizacyjnymi. W Polsce ten sposób zarządzania ma jeszcze charakter załączkowy i został m. in. zastosowany w komunikacji miejskiej (woj. katowickie) i administracji cmentarzami komunalnymi (Łódź).

8. PRZEKSZTAŁCENIA DOTYCHCZASOWYCH PRZEDSIĘBIORSTW KOMUNALNYCH

Przedsiębiorstwa państwowe, które stały się od 1990 r. własnością gmin (z mocy ustawy lub na wniosek gmin), są przedmiotem silnej krytyki, zarzucającej im m. in. niedosyt podaży, niską jakość, nieracjonalne gospodarowanie, złe zarządzanie oraz degradację majątku. Zgodnie z tzw. ustawą wprowadzającą z maja 1990 r. rady gmin zostały zobowiązane do

wyboru formy organizacyjno-prawnej działalności gospodarczej prowadzonej do tej pory przez przedsiębiorstwa komunalne. Intencją ustawodawcy było skłonienie gmin do wyboru form odmiennych od tych, w których dotychczas funkcjonowały. Do czasu wyboru formy przedsiębiorstwa te miały działać na podstawie przepisów ustawy o przedsiębiorstwach państwowych z 1981 r.

Za pierwotny termin wyboru formy przyjęto 31 XII 1991 r. Termin ten okazał się nierealny z powodu niezbyt optymistycznej oceny skuteczności przekształceń, bariery w postaci niepełnych i niezrozumiałych przepisów oraz słabego przygotowania służb obsługi prawnej i przedsiębiorstw komunalnych. Decyzją Sejmu dwukrotnie przedłużono termin wyboru formy (31 XII 1992 r. oraz 30 XII 1994 r.).

Przekształcenia przedsiębiorstw komunalnych okazały się procesem skomplikowanym i trudnym, zwłaszcza w infrastrukturalnych branżach sektora komunalnego. Istotnym ograniczeniem było zachowanie kontroli nad przebiegiem procesu oraz niedopuszczanie do destabilizującego wpływu na funkcjonowanie urzędzeń i instytucji.

Proces przekształceń wymagał odmiennego podejścia do przedsiębiorstw użyteczności publicznej i przedsiębiorstw rynkowych oraz podmiotów jedno- i wielobranżowych. W przypadku jednostek rynkowych możliwe stało się zastosowanie prostych procedur przekształceń. Dla przedsiębiorstw użyteczności publicznej procesy te okazały się bardziej złożone i wymagające indywidualnego podejścia, często wieloetapowego.

Przekształcanie przedsiębiorstw komunalnych napotykało i napotyka nadal na wiele trudności, do których należy zaliczyć m. in. niezakończenie komunalizacji mienia państwowego, brak wystarczających podstaw prawnych, koncepcji przekształceń, szczupłość środków finansowych (likwidacja, opinie i ekspertyzy, wycena majątku), niską jakość kadr zajmujących się przekształceniami, wreszcie zachowania samych władz lokalnych i załóg przedsiębiorstw komunalnych.

Dokonywany proces przekształceń charakteryzuje się wolnym tempem i powierzchownością. W znacznej mierze przyjmowane były postawy oczekiwania i tymczasowości. Podejmowane wybory w nikłym stopniu (dotyczy to sfery użyteczności publicznej) orientowały się na rozwiązania efektywnościowe i wyraźny związek pomiędzy formą a branżą czy wielkością gminy (miasta). Pewnym wytłumaczeniem tego jest mało konkurencyjny wachlarz możliwych form, pomijający oczekiwaną przez gminę strukturę przedsiębiorstwa użyteczności publicznej o odrębnym statusie prawnym i ekonomicznym.

W obszarze użyteczności publicznej zdecydowanie preferowane były formy gospodarki budżetowej i pozabudżetowej (szczególnie zakłady budżetowe). Relatywnie mniej przedsiębiorstw przekształcono w spółki prawa handlowego, z czego najczęściej w jednoosobowe spółki gminy. Inne przedsiębiorstwa zlikwidowano, sprzedając wydzielone części majątku, wnosząc je jako udziały do innych spółek lub przekazując w dzierżawę (lub *leasing*).

Szczególne trudności powstały w przekształceniach dużych wojewódzkich przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Jedyne część z nich została podzielona, co często pociągało za sobą długotrwałe i konfliktogenne procedury. Inne zostały przekazane we wspólny zarząd (związek celowy lub porozumienie gmin), choć tutaj zaznaczyła się daleko idąca powściągliwość w podjęciu współpracy pomiędzy zainteresowanymi gminami.

Duże nadzieje można wiązać z przygotowanym projektem ustawy o przedsiębiorczości komunalnej, dopuszczającym formę zakładu użyteczności publicznej w kształcie zbliżonym do rozważań w innych krajach (forma pośrednia pomiędzy przedsiębiorstwem a zakładem budżetowym).

9. FORMY ZARZĄDZANIA USŁUGAMI PUBLICZNYMI

Lokalne usługi publiczne należą do zadań własnych gminy. Nie oznacza to, że gmina musi sama wytwarzać usługi komunalne. Sposób zorganizowania procesu świadczenia usług należy do szczególnie trudnych decyzji organów gminy. Wybór bezpośredniego wykonawcy opierać się musi na takich kryteriach, jak:

- cena usługi,
- jakość usługi,
- pewność i bezpieczeństwo świadczenia,
- wielkość dotacji w przypadku usług nierentownych.

Parametry te podnoszą rangę wyboru, gdyż nie zawsze względy finansowe są wystarczające dla powierzenia działalności danemu podmiotowi.

W zarządzaniu usługami publicznymi można wyróżnić trzy modele świadczenia usług:

- a) model samowystarczalny,
- b) model rynkowy,
- c) model mieszany.

W modelu samowystarczalnym gmina stanowi instytucję świadczącą usługi za pomocą własnego aparatu administracyjnego lub własnych jednostek gospodarczych. Gmina w swoim działaniu grupuje wszystkie funkcje realizacji usług (inicjator, organizator, producent).

Model rynkowy polega na tym, że gmina staje się instytucją typu rynkowego, realizującą zadania publiczne poprzez zamawianie i zakupywanie usług od pozakomunalnych podmiotów na podstawie zawieranych umów. Warunkiem dla takiego modelu jest istnienie rynku usług publicznych, opartego na różnych typach własności.

Model mieszany, najczęściej spotykany w praktyce, łączy elementy obydwu poprzednich systemów.

W zarządzaniu usługami publicznymi należy wykorzystywać różne rozwiązania instytucjonalne i formy organizacyjno-prawne. Ważnym zadaniem jest stworzenie możliwie dużej swobody wyboru konsumenta pomiędzy poszczególnymi typami świadczenia usług i producentami. Potencjalna lista rozwiązań jest dość rozległa i obejmuje następujące formy:

- 1) wolny rynek (umowy wolnorynkowe),
- 2) świadczenie usług przez gminę,
- 3) kontraktowanie usług (*contracting out*),
- 4) koncesjonowanie (*franchising*),
- 5) system bonów (*vouchers system*),
- 6) system grantów (*grants system*),
- 7) działalność społeczna,
- 8) samozaopatrzenie (samoobsługa),
- 9) porozumienia między władzami lokalnymi,
- 10) współdziałanie sektora publicznego z sektorem prywatnym (*public private partnership*).

Obok różnych technik i ich kombinacji bezpośrednio wykonawstwo usług publicznych może być realizowane przez różne podmioty, przybierające formy organizacyjno-prawne: spółek, jednostek i zakładów budżetowych, przedsiębiorstw, spółdzielni, holdingów.

Z punktu widzenia finansowego odbiorcy jest rzeczą dość obojętną kto bezpośrednio świadczy usługi. Szczególna zatem rola przypada władzom gminy, które mają obowiązek ich zapewnienia. Wyraża się to w zagwarantowaniu odpowiedniej podaży usług, jakości i dostępności. Ze względu na to zaspokajane potrzeby noszą charakter podstawowy i powszechnie odczuwalny. Tym samym dostarczanie usług publicznych musi przebiegać w sposób ciągły, pewny i niezawodny.

10. DECENTRALIZACJA I ORGANIZACJE POZAKOMUNALNE

Z punktu widzenia formuły zadaniowo-kompetencyjnej obserwuje się na świecie rozrost zadań przypisywanych samorządowi terytorialnemu. Obejmują one coraz większe zakresy działań wykraczających poza ramy tradycyjnych zadań. Związane to jest ze zwiększeniem zadań publicznych i ich decentralizacją oraz tworzeniem nowych szczebli administrowania. Trzeba zwrócić uwagę, że wyraźny punkt ciężkości przenosi się na obszar miast, które odznaczają się inną skalą i charakterem problemów aniżeli gminy typowo wiejskie.

Klasycznym przykładem w warunkach polskich jest tzw. program pilotażowy polegający na przekazaniu niektórych kompetencji z administracji

rządowej do dużych miast. W pierwotnym założeniu było to testem i przesłanką dla wprowadzenia drugiego szczebla samorządu terytorialnego w Polsce (powiaty).

Ważnym elementem wymuszającym reformy samorządu terytorialnego (jak również dużych organizacji państwowych – PKP, energetyka, telekomunikacja) jest powstawanie jednostek (fundacji, agencji itp.) mogących przejmować dotychczasowe funkcje gminy. Jednostki te należy uważać za struktury konkurencyjne (pozasamorządowe) wobec organów gminy i realnie zagrożenie dla nich. Zjawisko to należy traktować jako swoiste rozbiecie dotychczasowych struktur samorządu terytorialnego, który musi podzielić się swoimi kompetencjami z innymi instytucjami lub organizacjami alternatywnymi potrafiącymi lepiej zrealizować zadania publiczne (pożądane prywatnie) niż samorząd terytorialny. Nie należy tego łączyć z postulowanym coraz częściej procesem decentralizacji uprawnień decyzyjnych na szczebel tzw. jednostek pomocniczych gminy.

11. ZAKOŃCZENIE

Przekształcenia zachodzące w obrębie sektora komunalnego mają różnorodny wymiar i obejmują zmiany o charakterze własnościowym, organizacyjnym, ekonomicznym i finansowym. O ile przekształcenia w krajach zachodnich traktowane są jako próba rozwiązywania trudności, to w warunkach polskich wiążą się integralnie z procesem przebudowy gospodarczej i politycznej w ogóle.

Gospodarka samorządu terytorialnego zajmuje szczególne miejsce w systemie gospodarki państwa. Musi ona ulegać przeobrażeniom, dostosowując się do wymogów gospodarki rynkowej. Problem reformy sektora komunalnego jest tym bardziej złożony i trudny, ponieważ odbywa się w ramach tworzenia systemu samorządności terytorialnej, którego ostateczny kształt nie został określony.

Obserwacja i analiza doświadczeń w innych krajach jest pilną potrzebą, gdyż brak jest wzorców lub punktów odniesienia dla rozwiązań praktycznych przyjmowanych na gruncie polskim.

Eugeniusz Wojciechowski

TRANSFORMATIONS IN THE COMMUNAL SECTOR

The article analyzes the transformations occurring within the communal sector. These transformations have different aspects and include ownership, economic-financial and organizational changes. A special attention in the article is paid to a still controversial issue concerning the economic activity of administrative districts, creation of market conditions, economization of local self-government's activity, system of regulations, privatization, transformation of previous communal enterprises, and models of communal services provision. The transformations within communal sector are forced out by many factors including, first of all, the necessity of adapting changes in the economy controlled by the local self-government to the requirements and principles of a market economy.