

Beata Wenerska*

NIKTÓRE PROBLEMY KOMUNALNYCH PRZEDSIĘBIORSTW
UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ

Pojawienie się instytucji samorządu terytorialnego stwarza nowe szanse dla gospodarki naszego kraju, która znalazła się w katastrofalnej wręcz sytuacji. Długotrwałe funkcjonowanie zbiurokratyzowanego systemu nakazowo-rozdzielczego w warunkach braku kontroli społecznej doprowadziło do degradacji zasobów naturalnych, dekapitalizacji infrastruktury, marnotrawienia środków oraz nieefektywnej gospodarki podmiotów gospodarczych. W rezultacie procesy te przyczyniły się do obniżenia poziomu życia ludności.

Widoczna słabość gospodarki pozostającej poprzednio w gestii rad narodowych wynikała nie tylko z deficytu urządzeń technicznych i szczupłości środków finansowych, lecz przede wszystkim z nieodpowiedniego sposobu kierowania nią przez organy terenowe. Samorząd terytorialny stanowi warunek skuteczności działania na rzecz stworzenia nowego ładu ekonomicznego i dalszych zmian w kierunku reform demokratycznych w gospodarce i w kraju.

Z punktu widzenia charakteru zadań realizowanych przez organy samorządu terytorialnego rysuje się podział gospodarki samorządowej na działalność o charakterze użyteczności publicznej oraz działalność komercyjną (nastawioną na zysk). Zadania obu sfer podziału realizowane są przez przedsiębiorstwa komunalne użyteczności publicznej bądź komercyjne.

Ze względów efektywnościowych istnienie tych drugich jest bardziej korzystne. Działalność ich przyczynia się bowiem do podwyższenia dochodów budżetów lokalnych. Niemniej jednak ważne miejsce w realizacji zadań samorządu terytorialnego zajmują przedsiębiorstwa komunalne, posiadające status użyteczności publicznej (p.u.p). Ich działalność oparta na przepisach ustawy o przedsiębiorstwach

* Mgr, asystent w Zakładzie Gospodarki Komunalnej UŁ.

państwowych polega na bieżącym i nieprzerwanym zaspokajaniu potrzeb codziennych ludności miast i wsi¹. Do p.u.p. należą jednostki świadczące podstawowe usługi komunalne, dla których bazą materialno-techniczną są urządzenia infrastruktury. Działalność tych podmiotów ma charakter służby publicznej. Naczelnym ich zadaniem jest zaspokajanie potrzeb społecznych. Zatem przedsiębiorstwa gospodarki komunalnej:

- nie tylko wykonują usługi, lecz także utrzymują infrastrukturę niezbędną dla dostępności tych usług,
- służą bezpośrednio polityce społecznej, m. in. przez odpowiednią strukturę cen.

Do przedsiębiorstw użyteczności publicznej eksploatujących lokalną infrastrukturę techniczną należą jednostki świadczące usługi z zakresu:

- inżynierii sanitarnej (zaopatrzenie ludności w wodę, kanalizacja, dbałość o czystość miast, osiedli, wsi itd.),
- komunikacji masowej (autobusowa, tramwajowa, utrzymanie ulic i placów publicznych itd.),
- zaopatrzenia ludności w energię,
- zarządu i utrzymania państwowych terenów zieleni, parków, ogrodów i dostępnych ogólni urzędzeń rekreacyjnych w granicach miast, osiedli i wsi,
- usług pogrzebowych i utrzymania urzędzeń cmentarnych².

Funkcjonowanie tego typu podmiotów gospodarczych w nowej sytuacji polityczno-gospodarczej wymaga przeprowadzenia gruntownych przemian w sferze technicznej, organizacyjnej i prawnej.

Kategoria przedsiębiorstwa użyteczności publicznej pojawiła się w naszym ustawodawstwie dopiero na początku lat osiemdziesiątych. Założenia reformy gospodarczej przewidywały konieczność zastosowania odrębnych rozwiązań systemowych w poszczególnych sektorach gospodarki i grupach podmiotów. Wprowadzenie kategorii p.u.p. służyć miało jednoznaczному wyodrębnieniu przedsiębiorstw zwykłych jako takich, które muszą być rentowne (nastawione na zysk), z drugiej zaś przedsiębiorstw użyteczności publicznej o ograniczonej suwerenności, których nierentowność musi być tolerowana ze względów społecznych. Generalnym kryterium wydzielenia się tych grup podmiotów

¹ Ustawa z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, Dz.U., 25 września 1981, nr 24, poz. 122.

² K. K r a s s o w s k i, H. B a n a c h - P a s z k i e w i c z, *Eksploatacja lokalnej infrastruktury technicznej*, Warszawa 1986, s. 261-262.

byłyby względy efektywnościowe w postaci osiągnięcia nadwyżki ekonomicznej.

Sens odrębnych zamierzeń regulacyjnych sprowadzał się zatem do ustawowego, systemowego wyłączenia części obszaru gospodarki spod działania pełnych rygorów efektywnościowych. Praktyka realizacyjna okazała się jednak nie w pełni konsekwentna i nie stworzyła czytelnych i do końca zadowalających rozwiązań³.

Brak aktu prawnego regulującego kompleksowo funkcjonowanie p.u.p., a w konsekwencji objęcie ich tą samą co przedsiębiorstwa komercyjne regulacją prawną było poważnym błędem osłabiającym racjonalność ich działania. Prowadzenie działalności wg zasad ogólnych i w ramach ograniczeń statutowych spowodowało, że stały się one pseudopodsiębiorstwami, zawierającymi wiele reliktywów scentralizowanej gospodarki⁴.

Strukturalne wyodrębnienie i stworzenie indywidualnej regulacji określającej ramy działania wszystkich jednostek o charakterze użyteczności publicznej jest konieczne dla prawidłowego funkcjonowania miasta i jego mieszkańców.

Doświadczenia wielu państw zachodnich o długoletnich tradycjach samorządowych dowodzą, iż rozwiązanie takie jest w pełni uzasadnione i efektywne (Wielka Brytania, RFN). Dużą rolę w tej kwestii odegrać mogą organy władz lokalnych. W sytuacji, gdy właścicielem mienia komunalnego jest samorząd terytorialny, instytucja organu założycielskiego straciła rację bytu.

Cechą wyróżniającą p.u.p. spośród innych grup podmiotów gospodarczych jest działanie w warunkach monopolu naturalnego. Stan taki występuje wówczas, gdy względy techniczno-organizacyjne nie uzasadniają prowadzenia tej samej działalności przez więcej niż jedną jednostkę gospodarczą. Można wskazać dwa istotne elementy istnienia monopolu naturalnego:

1. Występuje on w dziedzinach, w których konsument uzyskuje usługi po najniższym koszcie, wówczas gdy działalność prowadzi na danym terenie jedno przedsiębiorstwo (w przeciwnym razie ma miejsce wzrost kosztów).

2. Występuje wzrost użyteczności świadczeń dla konsumenta wraz z rozszerzeniem przestrzennego zakresu usług świadczonych przez

³ E. Wojciechowski, *Teoria i praktyka funkcjonowania przedsiębiorstw użyteczności publicznej*, Łódź 1989 (maszynopis).

⁴ E. Wojciechowski, *Między zyskiem a dotacją*, "Wspólnota" 1990, nr 26.

jednego wytwórcę (koszty jednostkowe maleją w miarę wzrostu liczby odbiorców)⁵.

Monopol naturalny stwarza specjalne przywileje związane m. in. z łatwością uzyskania środków finansowych, stałością popytu, mniejszym ryzykiem. Często monopol naturalny przybiera postać monopolu prawnego, wówczas gdy regulacje prawne zastrzegają formalne prawo wyłączności w zakresie danej działalności. Z drugiej jednak strony monopolistyczna pozycja stwarza konieczność publicznej powinności tego typu służb. Istnienie tego zjawiska jest uzasadnione, bowiem konkurencja w tej dziedzinie jest sprzeczna z wymogami społecznymi i uwarunkowaniami technicznymi⁶.

Działalność przedsiębiorstw użyteczności publicznej ograniczona jest przez sieć zależności, związanych z funkcjami kontrolno-nadzorczymi organów nadrzędnych i uprawnieniami władz stanowiących.

Samodzielność przedsiębiorstwa oznacza zakres uprawnień do podejmowania decyzji ekonomicznych. Polega głównie na:

- ustalaniu w sposób autonomiczny celu gospodarowania,
- decydowaniu o środkach niezbędnych dla realizacji przyjętych zadań,
- podleganiu jedynie kontroli legalności wyników swego działania.

Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej nie posiadają pełnej podmiotowości decyzyjnej. Obecne ograniczenia, mające charakter ustawy, umożliwiają władcze wkraczanie organów administracji w bieżącą i rozwojową działalność tych jednostek. Ograniczenia statutowe przedstawiają się aktualnie następująco:

1. Statut p.u.p. wymaga zatwierdzenia przez organ założycielski
2. Organ założycielski w granicach obowiązujących przepisów określa zakres i warunki, na jakich p.u.p. obowiązane są świadczyć usługi na rzecz ludności.
3. Plan przedsiębiorstwa wymaga zatwierdzenia przez organ założycielski. Organ założycielski może odmówić zatwierdzenia planu gdy stwierdzi, że przedsiębiorstwo zamierza ograniczyć lub zaniechać działalności w zakresie usług, do świadczenia których zostało powołane.
4. Dyrektora przedsiębiorstwa powołuje i odwołuje organ założycielski.

⁵ S. P i ą t e k, *Publiczne służby techniczne w rozwiniętych państwach kapitalistycznych*, "Organizacja i Kierowanie" nr 1-3.

⁶ E. W o j c i e c h o w s k i, *System kierowania gospodarką komunalną w Polsce Ludowej*, Łódź 1986, s. 25.

5. Organ założycielski może nałożyć na p.u.p. obowiązek realizacji dodatkowych zadań, jeżeli jest to niezbędne dla zaspokojenia potrzeb ludności oraz innych jednostek w dziedzinie objętej działalnością tego przedsiębiorstwa. Na realizację tych zadań organ założycielski zapewnia odpowiednie środki finansowe.

6. Przystąpienie przedsiębiorstwa do zrzeszenia lub zawarcie przez nie umowy o utworzeniu przedsiębiorstwa wspólnego wymaga zgody organu założycielskiego⁷.

Zawężenie autonomii decyzyjnej p.u.p. poprzez statut powoduje, iż ich samodzielność jest poważnie osłabiona, a działanie poddawane różnym formom regulacji administracyjnej i bezpośredniego zarządzania.

Podmioty te funkcjonują w warunkach umiarkowanego wzrostu produkcji i usług, nie mają swobody w zakresie zmiany profilu działalności, skali i struktury zadań oraz ich dywersyfikacji. Ograniczenia te - obok nikłych możliwości manipulacji umownych - nie pozwalają na osiąganie korzyści zbliżonych do uzyskiwanych przez przedsiębiorstwa rynkowe, kierujące się wymogami efektywności ekonomicznej.

Uważa się, iż zawężenie swobody decyzyjnej ma być gwarancją zbiorowego zaspokajania potrzeb, polegającą na stworzeniu pewności świadczenia usług lub możliwości korzystania z nich niezależnie od zmieniających się warunków zewnętrznych.

W ostatnim czasie pojawiło się wiele pytań dotyczących celu działalności, form organizacyjnych, deficytowości, zatrudnienia i nadzoru nad tymi podmiotami gospodarczymi. Udzielenie na nie jednoznacznej odpowiedzi jest trudne. Jedynie kwestia celu nie budzi wątpliwości.

Kierując się założeniami przemian gospodarczych przedsiębiorstwo, będąc podstawową jednostką organizacyjną gospodarki narodowej, służącą zaspokajaniu potrzeb społecznych przez produkcję dóbr, świadczenie usług lub inną działalność, powinno dążyć do maksymalizacji zysku. Jest to teza słuszna, ale niezupełnie adekwatna do sfery użyteczności publicznej. W literaturze przedmiotu dominuje pogląd, iż dążenie do zysku jest nie tylko wątpliwe, ale nawet sprzeczne ze statutowymi obowiązkami tych przedsiębiorstw. Cel społeczny jest nadrzędny, niemniej jednak cele ekonomiczne muszą być

⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z 30 listopada 1981 r. w sprawie wykonania Ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, Dz.U., 29 grudnia 1981, nr 31, poz. 170.

realizowane. Niewątpliwie jednym z nich powinien być harmonijny rozwój i sprawne funkcjonowanie urzędzeń komunalnych w ramach systemu społeczno-ekonomicznego na określonym terenie. Sprawne funkcjonowanie gospodarki komunalnej zależy w głównej mierze od stanu i rozwoju urzędzeń technicznych. Szczególna rola przypada tutaj działaniom długofalowym, albowiem urzędzenia infrastrukturalne posiadają cechę kapitałności (kapitałność to wysoka kapitałochłonność oraz długotrwałość ich użytkowania). Konieczność długookresowego planowania jest ponadto związana z wieloetapową budową urzędzeń komunalnych.

W praktyce jednostki gospodarki komunalnej nie posiadają uprawnień ani warunków dla zapewnienia właściwego rozwoju infrastruktury komunalnej. Kompetencje i środki służące temu celowi rozproszone są w wielu jednostkach gospodarczych i administracyjnych, często nie związanych, bezpośrednio z gospodarką komunalną.

Inną ekonomiczną przesłanką działania p.u.p. jest sprawna i racjonalna eksploatacja majątku trwałego. Działalność eksploatacyjna obejmuje uruchomienie urzędzeń, utrzymywanie ich w ruchu oraz w stanie sprawności technicznej. W jej zakres wchodzi także organizacja sprzedaży produkcji i usług, a więc zapewnienie możliwości korzystania z nich przez różnych odbiorców. Bezpośrednie zaspokajanie potrzeb odbywa się właśnie przez eksploatację urzędzeń⁸.

Pozostałe cele ekonomiczne, jakie powinny realizować przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, to minimalizacja kosztów oraz dążenie do zwiększania swojego udziału w tworzeniu dochodu narodowego.

Zysk pełni jedynie funkcję wspomagającą cel główny, a tworzony za pomocą dotacji budżetowych nie może być wyłącznym miernikiem oceny efektywności. Może natomiast pełnić rolę częściowego finansowania potrzeb rozwojowych lub socjalno-bytowych. Od jego wysokości nie powinno się w tych przedsiębiorstwach uzależniać żadnych mechanizmów motywacyjnych.

Tematem szeregu dyskusji jest problem rentowności przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Wiele nieporozumień wywołał zapis w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych wskazujący na konieczność pomocy finansowej dla p.u.p. Zgodnie z art. 8, ustęp 3, organ założycielski ma obowiązek pomocy (dotowania) p.u.p., których działalność jest nierentowna, ale konieczna ze względu na charakter zaspokajanych potrzeb. Sformułowanie to spowodowało, że dość często zaczęto interpretować ten zapis jako zwolnienie p.u.p. od prze-

⁸ W o j c i e c h o w s k i, *System kierowania...*, s. 68.

strzegania zasad rachunku gospodarczego. Brak rentowności i konieczność subwencjonowania nie może być z założenia ich immanentną cechą⁹.

Wydaje się, iż nigdy nie było dostatecznego społecznego uzasadnienia deficytu finansowego tych przedsiębiorstw. Przeciwnie, powodował on wiele szkód społecznych i gospodarczych. Ciężar deficytu jest przez budżet przerzucany na ogół ludności zarówno korzystającej, jak i nie korzystającej z danego zakresu usług. Z wyższych dopłat budżetowych korzystają z reguły ludzie zamożniejsi (mają większe mieszkania, a tym samym zużywają więcej wody, gazu, ciepła).

Utrzymujący się jak dotąd deficyt tych podmiotów gospodarczych sprzyjał i sprzyja nadal zjawiskom marnotrawstwa (wody, ciepła, energii elektrycznej, gazu, środków komunikacji miejskiej), nieprawidłowego wykorzystania majątku, co powoduje z kolei stosunkowo niski poziom świadczonych usług.

Przyczyn tego zjawiska należy szukać m. in. w niewłaściwej polityce cen i obciążeniach podatkowych. Generalnie uważa się, iż ceny za usługi komunalne są za niskie i pokrywają zaledwie niewielką część rzeczywistych kosztów. Wprawdzie ostatnie kilkakrotne podwyżki zmniejszyły nieco rozmiary tego zjawiska, ale nie wyeliminowały go całkowicie. Wzrost cen dokonywany był bowiem w wysokości społecznie akceptowanej.

Zgodnie z ustawą o cenach w p.u.p. wykorzystywane są ceny urzędowe, umowne, regulowane.

Cenami urzędowymi ustalonymi przez właściwe organy administracji państwowej objęte są:

- środki spożycia i usługi wywierające podstawowy wpływ na koszty utrzymania i ochronę zdrowia ludności,
- środki produkcji i usług, które decydują w głównej mierze o kosztach wytwarzania.

Podstawową cechą ustalania wysokości urzędowej ceny środków spożycia i usług wytwarzanych lub świadczonych w kraju powinny być uzasadnione koszty związane z produkcją i sprzedażą tych towarów i usług, powiększone o narzut zysku. W wypadkach uzasadnionych względami społecznymi ceny urzędowe mogą być niższe od cen wynikających z rachunku opartego na kosztach produkcji, powiększonych o narzut zysku. Różnica między tymi wielkościami jest pokrywana z budżetu

⁹ A. Wasilewski, *Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej w świetle prawa polskiego*, "Przegląd Ustawodawstwa Polskiego" 1982, nr 1-2, s. 15.

państwa w postaci dotacji przyznawanej zgodnie z odrębnymi przepisami¹⁰.

Ceny umowne ustalają same przedsiębiorstwa. Do 1988 r. przedsiębiorstwa użyteczności publicznej w kształtowaniu cen musiały respektować pułap zysku 20% w stosunku do kosztów przerobu. Obecnie narzut ten jest wielkością umowną.

Ceny regulowane są kształtowane wg zasad ustalanych przez właściwe organy administracji państwowej. Do 1988 r. wykaz tych cen ustalała Rada Ministrów, obecnie nie podano takiego wykazu. Zakres cen regulowanych w p.u.p. ma charakter śladowy.

Najpowszechniej jednak opłaty za swe usługi p.u.p. ustalają na podstawie wykazu cen urzędowych. Do 1 lipca 1988 r. był to wykaz zatwierdzany przez Sejm, publikowany corocznie. Od 1 lipca 1988 r. był zatwierdzany uchwałą rady narodowej. Do końca 1988 r. obowiązywała decyzja ministra ds. cen w sprawie ustalania cen na towary i usługi wykonywane przez p.u.p., zgodnie z którą stawka narzutu wynosiła 20% kosztów przerobu i miała charakter maksymalny¹¹.

Dla usług dotowanych planowana stawka narzutu zysku wynosiła 10%¹². Obecnie przy ustalaniu takich cen stosuje się przepisy ustawy o cenach oraz przepisy wykonawcze, które nie określają jednak wysokości stawek narzutu, podobnie jak dla cen umownych.

Ceny w p.u.p. działają w sposób bardzo ograniczony, gdyż są przeważnie związane z wielkością posiadanych przez władze nadrzędne środków budżetowych.

W sytuacji niższej hierarchii zysku i występowania dotacji niezbyt przekonujące jest obciążanie p.u.p. podatkiem dochodowym. Problemem dyskusyjnym jest zastosowanie ulg w tym zakresie. Często podnoszone są głosy o całkowite zwolnienie ich od płacenia tego podatku.

Cechą charakterystyczną komunalnych p.u.p. jest chroniczny deficyt kadr. Pracownicy zatrudnieni w tych przedsiębiorstwach stanowią element obsługi miasta. Rozmieszczenie tych podmiotów gospodarczych w skali kraju i miasta dyktuje warunki odpowiedniej dekoncentracji sił roboczych. Wieloraki charakter zadań stojących przed go-

¹⁰ S. S u r d y k o w s k a, *Ustalanie cen w przedsiębiorstwach*, Warszawa 1984, s. 8-10.

¹¹ Koszty przerobu to całkowity koszt własny sprzedaży zmniejszony o koszty zużycia materiałów bezpośrednich, koszty obróbki obcej oraz w przedsiębiorstwach energetyki ciepłej, koszty zakupu energii od obcych dostawców.

¹² Por. Decyzja nr DL-U-50/84 w sprawie ustalania stawki narzutu dla potrzeb ustalania cen na towary, usługi wykonywane przez przedsiębiorstwa użyteczności publicznej.

spodarką komunalną wymaga różnorodnych kwalifikacji zawodowych robotników i kadr inżynieryjno-technicznych. Warunki ciągłości pracy urzędów komunalnych decydują o konieczności zatrudniania stabilizowanych pracowników obsługi. W szeregu grup zawodowych tych jednostek muszą być stawiane wobec pracowników szczególne wymagania w zakresie ich warunków psychofizycznych (dotyczy to np. kierowców i motorniczych w komunikacji miejskiej)¹³.

Struktura zatrudnienia w większości tych podmiotów gospodarczych jest niekorzystna. W przeważającej części tych jednostek ponad połowa pracowników nie posiada odpowiedniego przygotowania zawodowego. Elementem widocznym w strukturze zatrudnienia jest bardzo niski udział osób z wykształceniem wyższym. Udział ten przeważnie nie przekracza 4% i w większości przedsiębiorstw wykazuje tendencję spadkową.

Istniejące i pogłębiające się trudności kadrowe wiążą się nierozzerwalnie z charakterem działalności prowadzonej przez p.u.p. Warunki pracy w tych przedsiębiorstwach charakteryzują się znacznym stopniem uciążliwości. Niedogodny jest przede wszystkim system pracy wielozmianowej oraz praca w warunkach ruchu ciągłego, uniemożliwiająca pracownikom korzystanie z regularnego wypoczynku w niedziele i święta. Uciążliwe z punktu widzenia bezpieczeństwa i higieny pracy są warunki wykonywania zadań przez pracowników zatrudnionych w kanalizacji, oczyszczaniu miast, przy produkcji gazu i w ciepłowniach¹⁴.

Trudne warunki pracy nie są jedynym powodem deficytu kadrowego. Poziom płac w p.u.p. jest niski i zdecydowanie odbiega od płac w innych przedsiębiorstwach. Małe i niekonkurencyjne wynagrodzenia wpłynęły na natężenie zjawiska płynności kadr, co pogłębiło niedobory kadrowe w obsadzie stanowisk pracy.

Sądzi się, iż omawiany wyżej proces wywołuje wiele negatywnych zjawisk. Do najistotniejszych z nich należy zaliczyć zmniejszenie zakresu zadań i coraz wyraźniejsze pogarszanie się jakości usług, zagrożenie statutowej działalności, tj. zapewnienie ciągłości usług oraz rażące dysproporcje pomiędzy normami obsad i obsługi a rzeczywistym poziomem zatrudnienia. Wobec powyższego rozwiązanie tego problemu powinno być jednym z naczelnych zadań zarówno samorządów

¹³ A. G i n s b e r t, *Ekonomika i organizacja gospodarki komunalnej*, Wrocław 1968, s. 63.

¹⁴ Z. D z i e m b o w s k i, *Zarys ekonomiki przedsiębiorstwa komunalnego*, Warszawa 1968, s. 162.

terytorialnych, jak i kierownictwa przedsiębiorstw użyteczności publicznej.

Wyjaśnienia wymaga sprawa nadzoru nad komunalnym przedsiębiorstwem użyteczności publicznej. Konieczność jego istnienia nie ulega wątpliwości. Statut p.u.p. znacznie ogranicza zakres ich swobody decyzyjnej. O sprawach kluczowych decyduje organ założycielski, który posiada ponadto pełną nad nimi kontrolę. Jest to zrozumiałe, bo w rezultacie to władze lokalne są odpowiedzialne za zaspokajanie potrzeb społecznych. Zadania przedsiębiorstw wynikają bowiem bezpośrednio z celów lokalnej polityki rozwoju.

Kontrola tych przedsiębiorstw polegać powinna przede wszystkim na kontroli finansowej i - ogólnie - legalności podjętych decyzji.

Formy nadzoru mogą mieć różne postacie. Pierwsza to utrzymanie obecnej sytuacji, tzn. sprawowanie funkcji nadzoru przez odpowiednie komórki w urzędach terenowych. Słabą stroną tego rozwiązania jest raczej niskokwalifikowana i nazbyt rozbudowana kadra administracyjna.

Druga postać znajduje odbicie w istnieniu rady nadzorczej, będącej organem zewnętrznym, powoływanym na miejsce samorządu pracowniczego przez organ założycielski. Jej działalność polegałaby na godzeniu interesów przedsiębiorstwa z preferencjami i celami miasta. Instytucja ta może przyczynić się do stopniowej eliminacji konfliktu interesów¹⁵. Ponadto rada nadzorcza może mieć wpływ na rozwój procesów uspołeczniania w zarządzaniu, gdyż przedstawiciele p.u.p. mogliby wchodzić w jej skład.

Trzecim rozwiązaniem byłoby stworzenie - obok administracji komunalnej - wyspecjalizowanych zarządów, czuwających nad prawidłową eksploatacją i rozwojem mienia komunalnego. Istnieje jednak obawa, że struktura zarządów mogłaby grozić wzrostem aparatu biurokratycznego, przy braku precyzyjnego określenia jej zadań i funkcji.

Przedstawiając formy nadzoru nad p.u.p. nie należy zapominać o holdingu komunalnym. Firma holdingowa jest powoływana w celu prowadzenia przez samorząd zarządu i kontroli nad różnego typu przedsiębiorstwami, które realizują zadania komunalne.

Samorząd mając pakiet spółki może skutecznie nadzorować przedsiębiorstwa, zwłaszcza te, które charakteryzują się niską sprawnością i efektywnością działania¹⁶.

¹⁵ Konflikt ten polega na sprzeczności funkcji wyrażającej się w zaspokajaniu potrzeb zbiorowych ludności z interesem, który sprowadza się do zdobywania środków finansowych na tę działalność.

¹⁶ E. W o j c i e c h o w s k i, *Warunki i zasady działania przedsiębiorstw komunalnych*, Łódź 1990 (maszynopis).

Z nowej logiki gospodarowania wynikają zmiany w postaci przekształceń własnościowych, z orientacją na prywatyzację.

Możliwości przekształceń własnościowych stworzyła zmiana przepisów ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, dokonana w lutym 1989 r.¹⁷

Pojawiły się dwie drogi przekształceń własnościowych:

1. Przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w spółkę z zachowaniem ciągłości procesu produkcyjnego.

2. Likwidacja przedsiębiorstwa państwowego i przekazanie majątkowych składników mienia osobie fizycznej lub prawnej w odpłatne użytkowanie¹⁸.

Przepisy ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych mają również zastosowanie do przedsiębiorstw komunalnych. Kompetencje ministra przekształceń własnościowych oraz organu założycielskiego wobec prywatyzowanego przedsiębiorstwa komunalnego przechodzą na zarząd gminy lub zarząd związku gmin. Przepisy ustawy dopuszczają jednak wykonywanie (na podstawie porozumienia) czynności związanych z prywatyzacją przedsiębiorstwa komunalnego przez ministra przekształceń własnościowych.

Do procesu przekształceń gospodarki komunalnej należy podchodzić bardzo ostrożnie. Nie można bowiem mechanicznie przenosić jej na grunt rozwiązań ogólnych. Są one zbyt skąpe dla dynamizowania tych przemian¹⁹.

Przyjmuje się, iż istotne miejsce zajmować będą przedsiębiorstwa komunalne pozostające w gestii samorządu terytorialnego. Przedsiębiorstwo to, pomimo posiadania osobowości prawnej, charakteryzowałoby się nadal pewnymi ograniczeniami statutowymi.

W sferze zmian organizacyjnych zakłada się także nadanie komunalnemu przedsiębiorstwu użyteczności publicznej charakteru spółki kapitałowej (akcyjnej lub z ograniczoną odpowiedzialnością), w której władza lokalna posiadałaby udziały lub akcje. Forma taka stwarza możliwości partycypacji w zarządzaniu, ponieważ udziały lub akcje mogą być zakupywane zarówno przez samych pracowników przedsiębiorstw, mieszkańców terenu obsługiwanego przez dane przedsiębiorstwo, jak również innych odbiorców usług.

¹⁷ Ustawa o niektórych warunkach konsolidacji gospodarki narodowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. z 1989 r., nr 10, poz. 57.

¹⁸ I. I g n a c i u k, *Kierunki przekształceń własnościowych*, "Przegląd Organizacji" 1990, nr 4, s. 22.

¹⁹ W. W o j c i e c h o w s k i, *Spółka czy dzierżawa*, "Gazeta Samorządowa" 1990, nr 26.

Spółka może być także prowadzona przez kilka samorządów, wówczas gdy nie istnieje możliwość podziału urządzeń technicznych.

Innym typem jest spółka mieszana, dopuszczająca kapitał niekomunalny. Może w niej wystąpić (lub nie) przewaga kapitału komunalnego, przy czym władze gminy mogą sobie zastrzec w wybranych przedsiębiorstwach udziały większościowe. W przedsiębiorstwach, które z punktu widzenia interesów gminy nie wymagają szczegółowego nadzoru, może przeważać inna forma własności.

Inną możliwą formą organizacyjną jest dzierżawa (bez przekazania tytułu własności). Bardziej pogłębioną jej formą jest *leasing*. Po określonym czasie dzierżawca może dokonać wykupu tytułu własności.

Realne jest także istnienie w tej sferze przedsiębiorstw prywatnych. Oto niektóre przykłady:

1. Istotne miejsce w energetyce cieplnej powinny mieć firmy prywatne, zajmujące się eksploatacją niekonwencjonalnych źródeł energii, zasilających dodatkowo państwowy system energetyczny.

2. Do procesu oczyszczania miasta mogą być zaangażowane nie tylko przedsiębiorstwa komunalne, spółki z udziałem władz lokalnych, ale także przedsiębiorstwa prywatne (oczyszczanie ulic, placów, wywóz nieczystości stałych i płynnych, eksploatacja wysypisk, utylizacja odpadów).

3. W zakresie wodociągów i kanalizacji działać mogą przedsiębiorstwa w klasycznej postaci, spółki kapitałowe, a także przedsiębiorstwa prywatne (utrzymanie studni publicznych, fontann, punktów dowozu wody, eksploatacja ujęć głębszych, małych lokalnych oczyszczalni)²⁰.

Sugeruje się ponadto przywrócenie systemu koncesyjnego w świadczeniu usług komunalnych. Korzyści z przyjęcia takiego rozwiązania mogą być obustronne. Jednostki działające w jego ramach (określone warunki działania przedsiębiorstw prywatnych) mogą liczyć na pewne przywileje i ułatwienia w prowadzonej działalności, a gmina nie traci nad nimi kontroli.

Mówi się także o systemie kontraktowym działalności komunalnej. Władze gminy ogłaszają przetarg na prawo wykonywania określonej działalności, prowadzonej dotąd przez podmioty publiczne. Wygrywa ta firma, która przedstawi najkorzystniejsze warunki.

Innym wreszcie rozwiązaniem jest system bonów stosowany w wielu krajach zachodnich, zwłaszcza w oświacie i służbie zdrowia. Władze

²⁰ E. W o j c i e c h o w s k i, *Zmiany strukturalne w gospodarce samorządów terytorialnych*, Łódź 1989 (maszynopis).

gminne udostępniają bezpłatnie konsumentom danych usług lub dóbr bony, które uprawniają do ich zakupu na wolnym rynku²¹.

Dokonując wyboru formy organizacyjnej należy brać pod uwagę następujące czynniki:

- rozmiary potrzeb miejscowych,
- poziom infrastrukturalnego zagospodarowania,
- możliwość elastycznego dostosowania do różnych układów sieci osadniczej.

Przekształcenie przedsiębiorstwa w efektywnie działającą jednostkę wymaga podjęcia i doprowadzenia do końca szeregu działań jeszcze przed podjęciem decyzji o kierunkach przemian własnościowych. Wymaga to m. in. analizy otoczenia przedsiębiorstwa (ekonomicznego, rynkowego, społecznego). Wymaga to także analizy wnętrza przedsiębiorstwa i stopnia dostosowania tego wnętrza do warunków otoczenia. Wymaga to wreszcie ustalenia strategii przedsiębiorstwa, której elementem powinno być właśnie przekształcenie własnościowe. Oznacza to, że sposób i forma przekształceń są indywidualnym rozwiązaniem, właściwym dla konkretnego przedsiębiorstwa w konkretnym momencie²².

Przedstawiona ogólna analiza działalności przedsiębiorstw użyteczności publicznej pozwala na wyciągnięcie następujących wniosków.

Sytuacja polityczno-gospodarcza, w jakiej znalazł się ostatnio nasz kraj stawia przed nimi wymóg wewnętrznych przemian organizacyjnych.

Niezbędne jest kontynuowanie i rozwój prac nad regulacją zawierającą w sposób kompleksowy i spójny zasady oraz warunki działania p.u.p., jako odrębnej grupy podmiotów gospodarczych, kierujących się odrębnymi kryteriami i celami.

Przedsiębiorstwa te prowadzą działalność w warunkach "nienormalnego" stanu gospodarki finansowej. Wydaje się, że istnieją dostateczne przesłanki społeczne i ekonomiczne na rzecz stwarzania warunków dla stopniowego regulowania coraz większej części opłat za usługi na poziomie rentowności. Utrzymywanie opłat za usługi infrastrukturalne na niskim, deficytowym poziomie stwarza jedynie pozór społecznej słuszności.

Niekorzystna sytuacja finansowa tych przedsiębiorstw i nierentowna działalność wpływa na zjawisko chronicznego niedorozwoju ma-

²¹ E. W o j c i e c h o w s k i, *Między zyskiem a dotacją*, "Gazeta Samorządowa" 1990, nr 26.

²² M. G l i ń s k i, *Wybór form własności*, "Przegląd Organizacji" 1990, nr 5.

terialnej bazy tych przedsiębiorstw, co z kolei rzutuje w znacznym stopniu na słabość gospodarki terytorialnej.

Istotnym elementem funkcjonowania przedsiębiorstwa jest system jego oceny. Ocena opiera się na określonych miernikach pracy przedsiębiorstwa. Warunki w jakich działają p.u.p. i specyficzny charakter zadań przed nimi stojących stwarzają konieczność stosowania wobec nich innych niż wobec przedsiębiorstw rynkowych mierników oceny. Brak jest jednak konkretnie sformułowanych kryteriów, stanowiących podstawę dla konstruowania mierników, na podstawie których można by takie oceny opracować²³.

Podmioty te podlegają podwójnej ocenie. Prawo takie przysługuje zarówno organowi założycielskiemu, jak i terenowemu organowi władzy państwowej właściwemu ze względu na obszar działania przedsiębiorstw.

System oceny tych jednostek nie musi być oparty na wyniku finansowym. Zysk jako miernik oceny działa w tych przedsiębiorstwach nieskutecznie. Antymotywacyjny mechanizm tworzenia kategorii zysku oraz sztuczne wyrównywanie poziomu rentowności w przedsiębiorstwach użyteczności publicznej sprawiają, że wynik finansowy i związane z nim inne wskaźniki mogą spełniać jedynie rolę wtórną.

Wiodącą oceną powinien być stopień zaspokajania potrzeb mieszkańców i innych jednostek korzystających z usług świadczonych przez p.u.p. Wielkościami wyjściowymi dla przeprowadzenia tej analizy są: rozmiar zdolności wytwórczej, faktyczny rozmiar działalności oraz popyt ze strony odbiorców.

Beata Wenerska

SOME PROBLEMS OF COMMUNAL PUBLIC UTILITIES

The article is an attempt at an analysis of the functioning of public utilities. The new socio-political situation of Poland creates a necessity of carrying out technical-organizational-legal changes in these companies. Its reflection are attempts to transform their financial system, increase their decision-making rights, and also facilitate ownership changes.

²³ M. W o ń n i a k, *System ekonomiczno-finansowy komunalnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Materiały na konferencję naukową*, Warszawa SGPiS.

These companies executing communal tasks faced by the local self-government must concentrate their efforts on enhancing the quality of their services (supply of water, gas, electricity, sanitation etc.).

It seems advisable to leave them under control of a superior body such as the local self-government. This is necessitated by the character of services provided by them.