

Prof. dr hab. Józefa Famielec
Wydział Zarządzania, Finansów i Informatyki
WSZiB w Krakowie

PRZEDSIĘBIORSTWA PUBLICZNE A KAPITAŁ PUBLICZNY

Wprowadzenie

Pojmowanie przedsiębiorstw napotyka na trudności związane rozróżnieniem ich publicznego, czy też prywatnego charakteru. Tradycyjnie publiczny charakter przedsiębiorstw sprowadza się do ich finansowania przez państwo. Ekonomiczne podstawy publicznego charakteru przedsiębiorstw pozwalają wyróżnić dwa, poza zasilaniem w środki pieniężne, kryteria tego podziału: dostarczanie dóbr publicznych i publiczny kapitał właścicielski. W opracowaniu zdefiniowano przedsiębiorstwo jako formę prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców, omówiono sektor publiczny, wyodrębniono dobra czyste i uniwersalne sektora publicznego oraz rozróżniono kapitał publicznych i prywatnych przedsiębiorców, pozwalający wyodrębniać konsumpcję zbiorową i indywidualną. Wiedza ta jest przydatna dla nauki o finansach oraz ekonomii sektora publicznego. Wykorzystano autorskie, wieloletnie badania nad sektorem publicznym¹.

1. Przedsiębiorstwo jako forma prowadzenia działalności gospodarczej przedsiębiorców

Przedsiębiorstwo jest formą podejmowania i organizacji działalności gospodarczej. Działalność gospodarcza oznacza zarobkową aktywność wytwórczą, budowlaną, handlową, usługową oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodową, wykonywaną w sposób zorganizowany i ciągły².

Działalność gospodarczą bywa nazywana mianem przedsiębiorczości. Przedsiębiorczość – pomimo różnych poglądów i podjęć w jej definiowaniu, jest zgodnie odnoszona do działań ludzi, umiających załatwić wszystkie sprawy, pełnych inicjatywy, energii, pomysłów, zaradnych i rzutkich³.

¹ M.in. J. Famielec, *Ekonomia przemysłowa i kierunki jej rozwoju*, w: *Ekonomia przemysłowa w warunkach kryzysu finansowego*, pod red. P.P. Małeckiego, Fundacja UEK w Krakowie, Kraków, 2012, s. 19-23

² Ustawa z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. 2004, nr 173, poz. 1807 z późn. zm.

³ St. Sudoł, *Przedsiębiorczość – jej pojmowanie, typy i czynniki ją kształtujące*, w: *Uwarunkowania przedsiębiorczości – różnorodność i zmienność*, pod red. K. Jaremczuka, PWSZ Tarnobrzeg, 2008, s. 29 i dalsze

Przedsiębiorca zdefiniowany w kodeksie cywilnym, a powtórzony w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej z 2004 roku - jest to osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną - wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Przedsiębiorcami mogą więc być wszystkie podmioty stosunków cywilnoprawnych, w zakresie stosunków publicznoprawnych, jeśli spełniają określone warunki. Nie są traktowani jako przedsiębiorcy rolnicy prowadzący działalność wytwórczą w rolnictwie lub świadczący tzw. usługi agroturystyczne. Warunkiem posiadania statusu prawnego przedsiębiorcy jest aby dany podmiot we własnym imieniu podejmował i wykonywał działalność gospodarczą.

Przedsiębiorstwo zorganizowany zespół składników niematerialnych i materialnych, przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej stanowiących przedsiębiorstwo w znaczeniu przedmiotowym w ujęciu kodeksu cywilnego, obejmuje w szczególności:

- nazwę przedsiębiorstwa - jego indywidualizacyjne określenie,
- własność i inne prawa rzeczowe do nieruchomości i ruchomości,
- prawa z umów najmu, dzierżawy, leasingu oraz inne prawa do korzystania z nieruchomości i rzeczy ruchomych,
- wierzytelności, prawa z papierów wartościowych i środki pieniężne,
- koncesje, licencje i zezwolenia,
- patenty i inne prawa własności przemysłowej,
- majątkowe prawa autorskie i pokrewne,
- tajemnice przedsiębiorstwa,
- księgi i dokumenty związane z prowadzeniem przedsiębiorstwa.

Firma wiąże kategorię przedsiębiorstwa oraz przedsiębiorcy. Przepisy kodeksu spółek handlowych z 1934 roku odnosiły firmę wyłącznie do spółek handlowych. Obecnie każdy przedsiębiorca działa pod firmą, przy czym trzeba odróżnić nazwę przedsiębiorstwa prowadzonego przez przedsiębiorcę od oznaczenia danego przedsiębiorcy, pod którym on działa.

Przedsiębiorca prowadzi przedsiębiorstwo i działa pod firmą. Firma przedsiębiorcy powinna się odróżniać dostatecznie od firm innych przedsiębiorców, prowadzących działalność na tym samym rynku. Firma nie może wprowadzać w błąd, w szczególności co do osoby przedsiębiorcy, przedmiotu działalności przedsiębiorcy, miejsca działalności, źródeł zaopatrzenia.

Firma jako oznaczenie przedsiębiorcy spełnia kilka funkcji: indywidualizującą, informacyjną, reklamową (promocyjną), gwarancyjną. Firma jest traktowana jako dobro niematerialne przedsiębiorstwa, przysparzające nowej wartości (dobrego imienia), nie znajduje ono jednak miejsca w bilansowych składnikach przedsiębiorstwa, ale jej wartość powstaje najczęściej w procesach sprzedaży przedsiębiorstw lub ich zorganizowanych części, tworząc wówczas podstawy do wyceny wartości spółki ponad jej wartość materialną (wartość jej aktywów netto). Należy dodać, że ocena firmy (pozycji, wiarygodności, zaufania, ryzyka rozwoju) przedsiębiorstwa może osłabiać wyższą jego wartość majątkową, co znajduje swój wyraz w tzw. ujemnej wartości firmy, zmniejszającej wartość aktywów netto, czyli wartość kapitałów własnych przedsiębiorstwa.

Przedsiębiorcy korzystają z fundamentalnych praw, do których zalicza się: zasadę wolności gospodarczej (zakaz ograniczania swobody przedsiębiorczości i świadczenia usług), zasadę równości prawnej przedsiębiorców (gwarancja autonomii i równego traktowania przedsiębiorców przez prawo), zasadę wolnej konkurencji i solidaryzmu społecznego (m.in. zakaz zajmowania się interesami konkurencyjnymi), zasadę ochrony własności i innych praw przedsiębiorców.

Podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej przez przedsiębiorców musi spełniać szereg warunków, w tym wymogi rejestru, pozyskania koncesji i zezwoleń. Na uwagę zasługują także zasady zawieszania działalności gospodarczej, jej zakończenia oraz postępowania upadłościowego i naprawczego. Te trzy sytuacje są traktowane jako proces decyzyjny (proces wyboru zarządzających i nadzoru przedsiębiorców) i uczą, że te procesy mogą mieć charakter pozytywny - ostrzegawczy, naprawczy, restrukturyzacyjny.

Pomimo dostosowania polskiego prawa gospodarczego do podstawowych regulacji Unii Europejskiej, nadal nie ma podstaw do jednoznacznego porównywania kategorii przedsiębiorstwa i przedsiębiorcy w ujęciu prawa polskiego i wspólnotowego. Przedsiębiorstwo w przepisach prawa wspólnotowego (Unternehmen, entreprise) nie jest jednoznacznie uregulowane.

Pojęcie przedsiębiorstwa w prawie unijnym jest rozumiane szeroko, obejmując każdą jednostkę prowadzącą działalność gospodarczą, niezależnie od jej formy prawnej, zamiaru osiągnięcia zysku czy sposobu finansowania. Warto dodać, że prawnie niesamodzielne zakłady czy przedstawicielstwa handlowe nie są traktowane przez prawo unijne jako przedsiębiorstwa (jedynie jako części przedsiębiorstw).

Do kryteriów różnicowania przedsiębiorców, należy kryterium własności (władzy). W tym ujęciu wyróżnia się przedsiębiorców publicznych (państwowych, komunalnych) oraz prywatnych.

2. Przedsiębiorca publiczny

Przedsiębiorca publiczny to każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą, na który organ władzy publicznej ma decydujący, bezpośredni lub pośredni wpływ, w szczególności⁴:

- przedsiębiorstwo państwowe, jednoosobowa spółka skarbu państwa, jednoosobowa spółka samorządu terytorialnego;
- spółka akcyjna lub spółka z o.o., w stosunku do której skarbu państwa, jednostka samorządu terytorialnego lub przedsiębiorca, są podmiotami, które posiadają uprawnienia takie, jak przedsiębiorcy dominujący w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

Przedsiębiorstwa publiczne mają powiązanie, ale nie są tożsame z sektorem finansów publicznych. Do sektora finansów publicznych zalicza się⁵:

- organy władzy publicznej, organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy, trybunały, a także jednostki samorządu terytorialnego;
- jednostki budżetowe, zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych;
- fundusze celowe;
- państwowe szkoły wyższe;
- jednostki badawczo-rozwojowe;
- samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
- państwowe lub samorządowe instytucje kultury;
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i zarządzane przez nie fundusze;
- Narodowy Fundusz Zdrowia (dawniej Kasy Chorych);
- Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki administracyjne;

⁴ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 roku *o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej*, Dz. U. 2004, nr 123, poz. 1291.

⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku *o finansach publicznych*, Dz. U. 2013 nr 15, poz. 885, z późn. zm.

- państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek prawa handlowego.

Prawo UE wyraźnie akcentuje istnienie przedsiębiorstw publicznych, którym państwa członkowskie UE przyznały prawa specjalne lub wyłączne (przy jednoczesnym zakazie UE w odniesieniu do tego sektora wszelkiej dyskryminacji lub działań zakłócających konkurencję na jednolitym rynku ze względu na przynależność państwową).

Do przedsiębiorstw w prawie wspólnotowym zalicza się:

- jednostki państwowe i samorządowe, nie posiadające odrębnej osobowości prawnej, zaangażowane w działalność komercyjną,
- przedsiębiorstwa i spółki wyposażone w osobowość prawną,
- spółki cywilne,
- spółdzielnie,
- stowarzyszenia, związki zawodowe,
- izby gospodarcze,
- indywidualną działalność osób fizycznych, w tym wykonywaną w ramach wolnych zawodów.

Spośród tych form przedsiębiorcami w regulacjach polskich są zwłaszcza przedsiębiorstwa i spółki wyposażone w osobowość prawną, spółki cywilne oraz spółdzielnie.

W polskiej ustawie o rachunkowości nie wyróżnia się ani przedsiębiorstw ani przedsiębiorców. Ustawa posługuje się kategorią jednostek, zaliczając do nich podmioty i osoby prawne stosujące przepisy ustawy. Wyróżnia wśród nich następujące kategorie:

- jednostki dominujące,
- znaczącego inwestora,
- jednostki zależne,
- jednostki współzależne,
- jednostki stowarzyszone,
- jednostki podporządkowane,
- jednostki powiązane,
- grupy kapitałowe.

Głównym kryterium ich rozróżnienia jest stopień wpływu wywieranego wzajemnie na siebie przez poszczególne jednostki, w zależności od posiadanych udziałów kapitałowych i

liczby głosów w organie stanowiącym. Za jednostkę ustawa o rachunkowości uznaje następujące formy prawno-organizacyjne podmiotów:

- spółki handlowe,
- osoby fizyczne, spółki cywilne osób fizycznych, spółki jawne,
- jednostki prawa bankowego, prawa o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach powierniczych,
- gminy, powiaty, województwa i ich związki,
- oddziały i przedstawicielstwa przedsiębiorców zagranicznych,
- jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej,
- jednostki, które otrzymują na realizację zadań zleconych dotacje lub subwencje z budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub funduszy celowych.

W załącznikach - ustawa o rachunkowości⁶ określa zakres informacji wykazywanych w sprawozdaniu finansowym dla czterech grup jednostek, bez ich powiązania z publicznym charakterem:

- innych niż banki, zakłady ubezpieczeń, zakłady reasekuracji i jednostek mikro (załącznik 1);
- dla banków (załącznik 2);
- dla zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji (załącznik 3);
- dla jednostek mikro (załącznik 4).

Trzy pierwsze załączniki zostały uregulowane już w ustawie z 1994 roku (później modyfikowane). Natomiast załącznik 4 został uchwalony w 2014 roku i nawiązuje do obowiązującego już od wielu lat w UE i w Polsce podziału przedsiębiorców ze względu na ich wielkość (skalę działalności).

3. Dobra publiczne

Ekonomiści podejmują stale próby weryfikowania niektórych kanonów teorii, doskonaląc modele i narzędzia opisu procesów gospodarczych i społecznych⁷. Jednym z ważniejszych dokonań w tym zakresie w ostatnich dekadach XX i XXI wieku było sformułowanie paradygmatu nowej ekonomii instytucjonalnej (NEI), którą się docenia zwłaszcza za odwagę podważenia modelu neoklasycznego, jako nierealistycznego i naruszającego koncepcję idealnej jednostki. NEI przyjmuje odmienną interpretację przesłanek kształtowania stosunków

⁶ Ustawa z dnia 29 września 1994 r o rachunkowości , TJ DZ. U. 2016, poz. 1047

⁷ A. Wojtyna, *Alternatywne modele kapitalizmu*, „Gospodarka Narodowa”, 2005, nr 9, s. 9

społecznych, wzrostu gospodarczego, powstawania przedsiębiorstw, zawierania transakcji. Do klasycznych czynników rozwoju, to jest ziemi, kapitału i pracy dodaje się instytucje, jako reguły postępowania, ograniczenia tworzone przez normy prawne i normy etyczne, oraz różne organizacje, w tym w szczególności państwo, które zmniejszają niepewność, zapewniają symetrię informacji oraz koordynację relacji publicznych i prywatnych⁸.

W ramach NEI wyróżnia się trzy kierunki badań: ekonomię kosztów transakcyjnych (funkcjonowania różnorodnych kontraktów), teorię wyboru publicznego oraz nową historię gospodarczą⁹. Wspólnym ogniwem tych obszarów jest objaśnienie koordynacji działań jednostki konkurującej o rzadkie zasoby, czemu towarzyszą koszty transakcyjne, zależne od porządku instytucjonalnego. Koszty transakcyjne zaś są kosztami obsługi instytucji nieodłącznie im towarzyszącymi¹⁰. NEI „nie próbuje zastąpić ekonomii neoklasycznej, lecz rozszerzyć jej pole badawcze przez wyjaśnienie czynników instytucjonalnych pojmowanych jako dane, takich jak praw własności, czy struktury rządu”¹¹

Teoria NEI stanowi źródło formułowania zwłaszcza ekonomii sektora publicznego. Klasyczna teoria ekonomii sektora publicznego¹²:

- identyfikuje sektor publiczny i jego relacje z sektorem prywatnym, z uwzględnieniem zawodności rynku i niezbędnej interwencji państwa,
- formułuje obszary działalności państwa i dochody niezbędne na ich realizację,
- rozwija ekonomię dobrobytu o ocenę efektywności i zawodności rynku, dodaje kryteria sprawiedliwości do oceny podziału dochodów i skali nierówności społecznych,
- rozwija teorię dóbr publicznych i dóbr prywatnych, pochodzących ze źródeł publicznych, w tym wyodrębnia tzw. dobra czyste i nieczyste (z punktu widzenia kosztu krańcowego udostępnienia ich jednej osobie),

⁸ M. Lissowska, *Instytucje gospodarki rynkowej w Polsce*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 31 i dalsze

⁹ Spośród nich za najważniejszą uznaje się teorię kosztów transakcyjnych, zwaną też nową teorią przedsiębiorstw, którą uznanym twórcą jest noblista z 2009 roku O.E. Williamson. Por. O.E. Williamson, *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu. Firmy, rynki, relacje kontraktowe*, Wyd. Naukowe, PWN, Warszawa 1998, s. 30. Zgodnie z hipotezą O.E. Williama, każdy problem wymiany można interpretować jako kontrakt, a kryterium kosztów transakcyjnych daje się zastosować do wszelkich instytucji życia społecznego. Dorobek O.E. Williama skupiony jest na badaniu warunków osiągnięcia harmonijnej współpracy przedsiębiorstw i rozwiązywaniu konfliktów, za pomocą dobrze skonstruowanych instytucji.

¹⁰ B. Zbroińska, *Publiczne koszty transakcyjne instytucji systemu podatkowego*, „Gospodarka Narodowa” 2009, nr 11-12, s. 97-116

¹¹ A. Wojtyna, *Nowe kierunki badań nad rolą instytucji we wroście i transformacji*, „Gospodarka Narodowa” 2002 nr 10, s. 11

¹² J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. V - XVII

- formułuje i ocenia publiczne mechanizmy alokacji zasobów, ze szczególnym uwzględnieniem kryteriów politycznych, związanych z zasadami głosowania i rozwoju demokracji, które stanowią źródło użyteczności wyborców,
- rozwija formy organizacyjno-prawne produkcji publicznej, w tym monopoli oraz przedsiębiorstw państwowych, identyfikując źródła ich nieefektywności oraz przesłanki do prywatyzacji,
- ujmuje efekty zewnętrzne, w szczególności w środowisku, rozwijając ich przyczyny, internalizację oraz działania państwa na rzecz ich ograniczania,
- formułuje zasady analizy wydatków publicznych, z punktu widzenia ich efektywności i sprawiedliwości,
- poszerza tradycyjny rachunek efektywności o kryteria społeczne, definiując powszechnie stosowaną analizę korzyści i kosztów, z uwzględnieniem wartości czasu, wartości życia i wartości zasobów naturalnych oraz oceny ryzyka,
- formułuje podstawy funkcjonowania i rolę państwa w obszarach publicznych, takich, jak: opieka zdrowotna, obrona narodowa i technika, ubezpieczenia społeczne, edukacja, pomoc społeczna,
- rozwija teorię opodatkowania pracy, oszczędności, dochodu, kapitału, przedsiębiorstw, w tym zniekształcenia w tym zakresie oraz tarcze podatkowe,
- rozwija politykę fiskalną i finansowanie państwa z deficytu budżetowego w państwach federacyjnych, na szczeblu lokalnym, dla zapewnienia świadczeń społecznych i utrzymania ludzi starszych.

Takie zainteresowania ekonomii sektora publicznego, jako najważniejszej dziedziny NEI, jest przedmiotem wielu innych publikacji¹³, i sprowadza się ono m. in. do:

- identyfikacji dóbr wytwarzanych przez sektor publiczny,

¹³ Warto przytoczyć: *Sektor publiczny w Polsce i na Świecie. Między upadkiem a rozkwitem*, praca zbiorowa pod red. J. Kleera, Wydawnictwa Fachowe CeDeWu.pl, Warszawa 2005

- analizy zakresu, problemów rozwojowych i roli państwa w sektorze publicznym innych krajów (UE, Niemiec, Wielkiej Brytanii USA¹⁴, Arabii Saudyjskiej¹⁵),
- prób oceny efektywności sektora publicznego,
- finansowania dóbr sektora publicznego przez budżet państwa, gospodarstwa domowe i sektor prywatny,
- wypracowywania modelu sektora publicznego i wzajemnych relacji między sektorem dóbr publicznych i sektorem dóbr prywatnych.

W podstawowym modelu sektora publicznego wyodrębnia się zestaw czystych dóbr publicznych i uniwersalnych dóbr mieszanych (tabela 1).

Czyste dobra¹⁶ publiczne, to takie które wcale nie są dostarczane przez rynek, albo są dostarczane w niewystarczającej ilości. Mają one dwie ekonomiczne cechy. Po pierwsze, konsumpcja czystych dóbr publicznych nie jest przedmiotem rywalizacji, co oznacza że koszt korzystania z nich przez dodatkową osobę jest równy zeru, po drugie wykluczenie kogokolwiek z udziału w korzystaniu z czystego dobra publicznego jest trudne lub niemożliwe¹⁷. Pojawia się wówczas problem gapowicza, oznaczający niechęć jednostek do dobrowolnego finansowania dóbr publicznych (jednostki wolą być pasażerami na gapę), bowiem i tak nie zostaną wykluczeni z konsumpcji danego dobra. Z tego też powodu powstaje problem opodatkowania niektórych dóbr publicznych, w tym korzystania ze środowiska.

Tabela 1. Dobra czyste i uniwersalne sektora publicznego

Czyste dobra publiczne	Uniwersalne dobra mieszane
1. Obronność suwerennego państwa	1. Edukacja
2. Ład prawno-instytucjonalny, zapewniający sprawne funkcjonowanie	2. Ochrona zdrowia
	3. Infrastruktura gospodarcza

¹⁴ Jest wiele analiz instytucjonalnych sektora publicznego USA. Ale na uwagę zasługuje analiza przedsiębiorczości rządu i władzy w ogóle, opublikowana w okresie rozpadu Europy Wschodniej, kształtowania się nowych ram Unii Europejskiej, przed Strategią Lizbońską. Wartością dodaną tej analizy jest identyfikacja i opis mechanizmów działania 36 rynkowych metod świadczenia usług publicznych przez władze i wskazanie, jak rząd i państwo może funkcjonować jak przedsiębiorca, w odniesieniu do swoich klientów, którymi są: wyborcy, pracownicy, producenci, konsumenci, obywatele, podmioty prywatne i publiczne, organizacje pozarządowe itp.. Por. D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina of Poznań, Poznań 1992

¹⁵ Przykład Arabii Saudyjskiej jest ciekawym studium przypadku, z uwagi na dominujący w niej udział państwa w gospodarce, na znaczne przyzwolenie na błędy i nieefektywność polityki państwa, silne oddziaływanie religii islamu na życie społeczne, gospodarcze i polityczne, a z drugiej strony na ogromną potęgę pod względem udziału w światowych zasobach ropy naftowej (ponad 20%) i związane z tym uzależnienie gospodarek innych systemów społeczno-politycznych i religijnych. Por. *Sektor publiczny ...*, op. cit. s. 245-270

¹⁶ Takie określenie noszą także dobra czyste ekologicznie, to znaczy nie obciążone zanieczyszczeniami, ani nie stanowiące zanieczyszczenia środowiska. W analizie instytucjonalnej kategoria dóbr czystych jest właściwa do opisywania dóbr dostarczanych przez państwo i tylko przez państwo. Dobra i usługi środowiskowe mogą być także czystymi dobrami publicznymi, zaliczanymi do mieszanych, z uwagi na to, że mogą być także dostarczane przez sektor prywatny, a nie tylko przez państwo.

¹⁷ J.E. Stiglitz, *Ekonomia ...*, op. cit. s. 94 i 156-157

państwa, w tym z zapewnienie ochrony środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju	4. Ochrona środowiska (działania zapobiegające zanieczyszczeniom i likwidujące ich skutki)
3. Bezpieczeństwo wewnętrzne	5. Sektor badań i rozwoju
4. Ochrona własności prywatnej oraz wolności jednostek gwarantowanym w społeczeństwie demokratycznym	6. Pomoc socjalna
	7. Sektor samorządowy

Zródło: Opracowanie własne na podstawie: *Sektor publiczny w Polsce i na Świecie. Między upadkiem a rozkwitem*, praca zbiorowa pod red. J. Kleera, Wydawnictwa Fachowe CeDeWu.pl, Warszawa 2005, s. 277

Uniwersalne dobra mieszane różnią się od czystych dóbr publicznych kilkoma właściwościami¹⁸. Tylko częściowo ma miejsce przymus uczestnictwa w ich konsumpcji, występuje częściowa ich odpłatność (ale mogą być także bezpłatne), ich podaż może być zapewniona zarówno przez sektor publiczny, jak i prywatny, a także na zlecenia państwa, jak i przez współdziałanie sektora publicznego z prywatnym (np. w formie partnerstwa publiczno-prywatnego), różne jest zainteresowanie ich konsumpcją przez różne grupy społeczne, zawodowe czy populacje wiekowe, ich zestaw nie musi mieć charakteru trwałego (poziom cywilizacyjny i system kulturowy może zestaw ten zmieniać), występowaniem pełnego kompleksu uniwersalnych dóbr publicznych zainteresowane jest państwo, jako organizacja spajająca społeczność, żyjącą na danym terytorium. Uniwersalne dobra publiczne mogą być komercjalizowane, a także dostarczane przez sektor prywatny. Decyzje w tym zakresie może podejmować państwo i uzależnione są one od poziomu gospodarczego, modelu społeczno-ekonomicznego oraz systemu politycznego.

Czyste dobra publiczne nazywane są także dobrami wspólnymi, które – z różnych powodów – są dostępne dla każdego obywatela, a ich finansowanie odbywa się przez fundusze publiczne. W takim rozumieniu tworzą one zbiorową konsumpcję społeczeństwa.

4. Własność publiczna kapitału

W ekonomii występuje drugie jeszcze, obok dóbr publicznych, odmienne pojmowanie publicznego charakteru podmiotów i jednostek. Jest nim forma własności kapitału, którą może być: własność publiczna oraz prywatna. Pozwalają one wyróżnić sektory, a w nich przedsiębiorców publicznych oferujących dobra o charakterze publicznym (tworzących dobra konsumpcji zbiorowej, zwanej też publiczną), i prywatnych (tworzących dobra konsumpcji indywidualnej, ale i zbiorowej)¹⁹. Przedsiębiorcy publiczni charakteryzują się własnością

¹⁸ *Sektor publiczny...*, op. cit., s. 275 i dalsze

¹⁹ A. Szewc-Rogalska, *Efektywność restrukturyzacji własnościowej przedsiębiorstw w Polsce. Ujęcie sektorowe*, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2004, s. 48

państwową kapitału (skarbu państwa i państwowych osób prawnych), komunalną (jednostek samorządu terytorialnego, komunalnych jednostek organizacyjnych) oraz mieszaną (z przewagą kapitału publicznego). Przedsiębiorcy prywatni charakteryzują się takimi formami własności kapitału, jak kapitalistyczną, drobnotowarową i pracowniczą). Prywatny właściciel kapitału (obiektu, przedsiębiorstwa) może wyłączyć inne osoby fizyczne i prawne z korzystania z należących do niego zasobów, a także ma możliwość przekazania im (nieodpłatnie lub odpłatnie) swoich uprawnień własnościowych. Taka zasada wyłączności i przekazywalności nie obowiązuje w przypadku własności publicznej kapitału. Członkowie społeczeństwa, w imieniu których działają właściciele publiczni, mają bardzo ograniczone możliwości bezpośredniego wpływu na podejmowane decyzje, podawane nadzorowi administracji centralnej i lokalnej. Pośrednią formą własności kapitału pomiędzy publiczną i prywatną, jest własność spółdzielcza. Spółdzielnie, jako podmioty prawa i własności spółdzielczej mają swoją specyfikę, związaną z wnoszonymi przez członków spółdzielni (czyli właścicieli) udziałami.

Powiązanie pomiędzy konsumpcją publiczną (zbiorową) i prywatną (indywidualną) a właścicielami kapitału (publicznymi i prywatnymi) koordynuje państwo (tabela 2) i ono także powinno rozwiązywać konflikty w tym zakresie, w ramach dostarczania czystego dobra publicznego, jakim jest tworzenie ładu prawno-instytucjonalnego (por. tabela 1).

Tabela 2. Macierz konsumpcji oraz własności kapitału sektora publicznego i prywatnego

Konsumpcja	Kapitał	
	Publiczny	Prywatny
Konsumpcja publiczna (zbiorowa) Czyste i uniwersalne dobra publiczne	Podaż dóbr publicznych (czyste i uniwersalne dobra publiczne) Konsumpcja dóbr publicznych	Podaż dóbr publicznych (uniwersalne dobra publiczne) Konsumpcja dóbr publicznych
Konsumpcja prywatna (indywidualna) Dobra prywatne	Podaż dóbr prywatnych Konsumpcja dóbr prywatnych	Podaż dóbr prywatnych Konsumpcja dóbr prywatnych

Źródło: Opracowanie własne

Zakończenie

Konflikty sektora publicznego i prywatnego mogą być powodowane tym, że właściciele publiczni nie są wyłącznym dostawcą dóbr publicznych, a właściciele prywatni nie są wyłącznym dostawcą dóbr prywatnych. Ponadto konsumpcja zarówno publiczna, jak i indywidualna może odbywać się zarówno w sektorze własności publicznej, jak i prywatnej. Powstaje swoiste pomieszanie praw i obowiązków tych sektorów i w obu tendencje do „jazdy na gapi”, czyli unikania finansowania konsumpcji czystych i uniwersalnych dóbr publicznych,

niezbędnych w sektorze właścicieli publicznych, jak i prywatnych. Takim obszarem powstawania tego typu konfliktów jest ochrona środowiska, której zapewnienie jest konstytucyjnym zadaniem państwa, a działania ochronne oraz ich finansowanie są obowiązkiem także prywatnych przedsiębiorców i osób fizycznych.

Literatura

- [1.] Famielec J., *Ekonomia przemysłowa i kierunki jej rozwoju*, w: *Ekonomia przemysłowa w warunkach kryzysu finansowego*, pod red. Małeckiego P.P., Fundacja UEK w Krakowie, Kraków, 2012
- [2.] Lissowska M., *Instytucje gospodarki rynkowej w Polsce*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2008
- [3.] Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina of Poznań, Poznań 1992
- [4.] *Sektor publiczny w Polsce i na Świecie. Między upadkiem a rozkwitem*, praca zbiorowa pod red. Kleera J., Wydawnictwa Fachowe CeDeWu.pl, Warszawa 2005
- [5.] Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2004
- [6.] Sudół St., *Przedsiębiorczość – jej pojmowanie, typy i czynniki ją kształtujące*, w: *Uwarunkowania przedsiębiorczości – różnorodność i zmienność*, pod red. Jaremczuka K., PWSZ Tarnobrzeg, 2008
- [7.] Ustawa z dnia 2 lipca 2004 roku *o swobodzie działalności gospodarczej*, Dz. U. 2004, nr 173, poz. 1807 z późn. zm.
- [8.] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku *o finansach publicznych*, Dz. U. 2013 nr 15, poz. 885, z późn. zm.
- [9.] Ustawa z dnia 29 września 1994 r *o rachunkowości*, TJ DZ. U. 2016, poz. 1047
- [10.] Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 roku *o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej*, Dz. U. 2004, nr 123, poz. 1291.
- [11.] Wiliamson O.E., *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu. Firmy, rynki, relacje kontraktowe*, Wyd. Naukowe, PWN, Warszawa 1998
- [12.] Wojtyna A., *Alternatywne modele kapitalizmu*, „Gospodarka Narodowa”, 2005, nr 9
- [13.] Wojtyna A., *Nowe kierunki badań nad rolą instytucji we wzroście i transformacji*, „Gospodarka Narodowa” 2002 nr 10
- [14.] Zbroińska B., *Publiczne koszty transakcyjne instytucji systemu podatkowego*, „Gospodarka Narodowa” 2009, nr 11-12