

Przekształcenia i prywatyzacja w usługach komunalnych

dr Andrzej Wasiak

Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny Uniwersytetu Łódzkiego

Wprowadzenie

Samorząd terytorialny zajmuje szczególne miejsce w systemie władzy i gospodarki. Instytucja samorządu terytorialnego stanowi podstawę nowoczesnego państwa, społeczeństwa obywatelskiego i demokracji. Znaczenie samorządu terytorialnego polega na tym, że jest on kluczowym składnikiem instytucji ustrojowo-prawnych współczesnego państwa i organizacji życia społecznego. Jest on integralnie związany ze sprawowaniem władzy publicznej na szczeblu lokalnym i regionalnym, co stanowi wyraz decentralizacji władzy¹. Międzynarodowe ramy (standardy) funkcjonowania samorządu terytorialnego zostały przyjęte w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego i Europejskiej Karcie Samorządu Regionalnego uchwalonych przez Radę Europy.

Zasada samorządności terytorialnej w większości krajów znajduje odbicie w ich konstytucjach i wewnętrznym porządku prawnym. Samo pojęcie samorządu terytorialnego jest konstrukcją szeroką i składa się ze społeczności lokalnej, określonego terytorium, zakresu uprawnień oraz podmiotowości prawnej. W aspekcie przedmiotowym samorząd terytorialny jest prawnie wyodrębnioną jednostką podziału terytorialnego z zamieszkałą na niej ludnością, powołaną do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej. Takie ujęcie podkreśla udział samorządu w realizacji zadań publicznych wykonywanych dotychczas przez administrację rządową, a przekazaną w gestię władz lokalnych i regionalnych.

Ważnym atrybutem samorządu terytorialnego jest posiadanie samodzielności decyzyjnej. Samorządność ta wyraża się tym, że samorząd:

- ma przypisane ustawowo zadania publiczne,
- realizuje zadania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność,
- posiada własny majątek, finanse i administrację,
- ma osobowość prawną.

Wynika z tego, że samorząd terytorialny stanowi z jednej strony szczególną formę sprawowania władzy publicznej

w państwie, z drugiej zaś może być uznany za swoisty podmiot podejmujący decyzje gospodarcze².

Treścią działania samorządu terytorialnego jest wykonywanie części zadań publicznych w szeroko pojmowanym interesie wspólnoty samorządowej. Posiadając do tego odrębny majątek i finanse powinien to robić w sposób racjonalny z możliwie jak największą korzyścią dla mieszkańców. Wynika stąd, że zarządzanie sprawami publicznymi w skali lokalnej czy regionalnej jest umiejętnością wymagającą nie tylko wiedzy specjalistycznej, ale odpowiedniego doświadczenia.

Zarządzanie gospodarką pozostającą w kompetencji samorządu terytorialnego polega generalnie na świadczeniu usług publicznych. Obok realizacji zadań publicznych władze samorządowe muszą także podejmować wszelkie działania (na miarę swoich potrzeb i możliwości) nakierowane na rozwój ekonomiczny. W tym sensie polityka władz lokalnych i regionalnych polega na kształtowaniu struktur społecznych, gospodarczych i przestrzennych jednostki samorządu terytorialnego, czyli skupia uwagę nie tylko na samym funkcjonowaniu, ale również na przedsięwzięciach rozwojowych. W skali miasta ten sposób postępowania dobrze oddaje angielski termin: „urban policy”.

Samorząd terytorialny działa w otoczeniu gospodarki rynkowej, co sprawia, że procesy i zjawiska w nim zachodzące siłą rzeczy przenoszą się w mniejszym lub większym stopniu na tę część gospodarki, którą kierują władze lokalne i regionalne. W istocie rzeczy gospodarka samorządu terytorialnego przynależna jest do sektora publicznego, który tak często jest przeciwstawiany sektorowi prywatnemu. Wyodrębnienie sektora publicznego (zawierającego jeszcze obszar administracji rządowej i podmiotów państwowych) opiera się na kryteriach własności. Jednocześnie z punktu widzenia logiki systemowej zasadne jest wydzielenie w strukturze gospodarki sektora użyteczności publicznej i sektora rynkowego. Podział ten wynika z roli i funkcji działających tam podmiotów gospodarczych.

Sektor użyteczności publicznej niesłusznie przypisany wyłącznie do władz samorządowych i rządowych może obejmować

¹ Por. E.Wojciechowski, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2012r., s.21

² Samorząd terytorialny na zasadach ogólnych, a więc na równych prawach z innymi podmiotami gospodarki uczestniczy w obrocie cywilno-prawnym.

mować różne jednostki niezależnie od form własności, w tym i przedsiębiorstwa prywatne. Odrębność jaką odznacza się ten sektor sprowadza się przede wszystkim do istotnego ograniczenia samodzielności decyzyjnej w imię obrony interesu publicznego i konsumenta (odbiorcy) usług publicznych.

Celem opracowania jest próba identyfikacji przekształceń i prywatyzacji usług komunalnych oraz zadań publicznych w początkowym okresie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. Zadania publiczne, których wykonywanie jest powinnością i obowiązkiem samorządu terytorialnego realizowane są przede wszystkim przez działalność usługową. Wśród nich poczesne miejsce zajmują usługi komunalne, z których część posiada charakter użyteczności publicznej i pełni funkcje obsługowe. Ich celem jest zaspokajanie w sposób bieżący i nieprzerwany zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Wymaga się, by odbywało się to w sposób bezpieczny i powszechnie dostępny.

W pewnym stopniu samorząd terytorialny podejmuje działalność polegającą na wytwarzaniu produktów, lecz i w tym przypadku część tej aktywności przybiera w ostatecznym rozrachunku wyraz usługowy (np. produkcja i dostarczanie wody, czy budownictwo komunalne).

Świadczenie usług komunalnych jest integralnie związane z władzą publiczną na poziomie przede wszystkim lokalnym i wynika niejako z istoty samorządu terytorialnego. W Polsce usługi komunalne do 1990r. były traktowane w sensie przedmiotowym i obejmowały usługi realizowane zarówno przez przedsiębiorstwa (zwykle państwowe) prowadzące działalność w skali krajowej, wojewódzkiej i miejscowej. Utworzenie nowego jakościowo samorządu terytorialnego na szczeblu gminy pociągnęło za sobą szereg konsekwencji natury ekonomicznej, finansowej i organizacyjnej. W rezultacie zmian strukturalnych i procesu komunalizacji mienia państwowego mamy do czynienia z podmiotowym ujęciem usług komunalnych, które są realizowane w skali miasta, gminy lub w ramach współpracy podejmowanej przez zainteresowane gminy. Wynika stąd, że usługi komunalne są świadczone również w skali większej niż podstawowa jednostka samorządu terytorialnego (gmina).

Być może jest to dyskusyjne, ale w pewnej mierze można mówić o usługach komunalnych realizowanych w obrębie powiatu. Przemawia za tym to, że w zakresie działania i zadań powiatu zawarte są rodzaje działalności ściśle związane z urządzeniami infrastrukturalnymi i mające wymiar użyteczności publicznej (transport i drogi publiczne oraz gospodarka wodna)³. Jak wiadomo przez wiele lat dziedziny te były uważane za usługi komunalne. Należy podkreślić, że świadczenie usług publicznych stanowi domenę działalności tak w powiecie, jak i w gminie. Jest to działalność, która wyróżnia ten poziomy samorządu terytorialnego od sposobu działania województwa (regionu), który jest bardziej nakierowany na tworzenie warunków rozwoju i konkurencyjność gospodarczo-innowacyjną.

1. Warunki przekształceń usług komunalnych

Przekształcenia własnościowe w sferze objętej działalnością gospodarczą samorządu terytorialnego okazały się dla władz lokalnych procesem bardzo trudnym i skomplikowanym, przede wszystkim ze względu na specyfikę przedsiębiorstw komunalnych. Pojęcie tego przedsiębiorstwa pojawiło się w ustawie z dnia 10 maja 1990r.⁴ Przedsiębiorstwami komunalnymi stały się z mocy prawa przedsiębiorstwa państwowe, dla których funkcje organu założycielskiego pełniły terenowe organy administracji państwowej, a które formalnie na podstawie decyzji wojewody zostały przekazane gminie.

Ustawa z dnia 8 marca 1990r.⁵ dała początkowo możliwość realizowania zadań gospodarczych również przy wykorzystaniu tej formy organizacyjno-prawnej, czyli przedsiębiorstwa. Wydaje się jednak, że taki ustawowy zapis miał na celu jedynie wesprzeć lub raczej usankcjonować proces komunalizacji mienia państwowego, gdyż przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym wymuszały podejmowanie przez gminy działań reformatorskich. Można to traktować jako celowe założenie polityki prywatyzacyjnej państwa. Ustawa ta nałożyła na rady gmin obowiązek wyboru formy organizacyjno-prawnej prowadzenia działalności gospodarczej, wykonywanej dotychczas przez przedsiębiorstwa komunalne początkowo w terminie do 31 grudnia 1991r. Ustawodawca, wprowadzając w istocie rzeczy przymus, sugerował się z pewnością krytyczną oceną zjawisk gospodarczych przebiegających w sferze komunalnej, nieefektywnością podmiotów świadczących usługi komunalne oraz dostosowaniem gospodarki komunalnej do tworzących się warunków rynkowych w otoczeniu.

Jednak przepisy prawne regulujące przekształcenia w sektorze komunalnym nie były spójne i nie stwarzały warunków do przeprowadzenia istotnych zmian. Nadto, nie uwzględniano w nich specyficznych cech użyteczności publicznej, którymi charakteryzowała się większość przejętych przez gminy przedsiębiorstw komunalnych.

Prywatyzacja podmiotów o charakterze komercyjnym, (a również tego typu przedsiębiorstwa samorządy otrzymały) niosła niewątpliwie ze sobą o wiele mniej problemów, niż podmiotów o charakterze użyteczności publicznej.

Na mocy obowiązujących regulacji prawnych gminy miały do wyboru utworzenie spółek prawa handlowego (akcyjnych lub z ograniczoną odpowiedzialnością), spółek cywilnoprawnych (cywilne, jawne, komandytowe) lub zakładów budżetowych. Ta ostatnia ewentualność oznaczała praktycznie powrót do starych zasad, gdyż zakłady budżetowe nie posiadają osobowości prawnej, ich działalność prowadzona jest w oparciu o roczne plany finansowe, a wydatki inwestycyjne finansowane z budżetów gmin. Należy stwierdzić, że proces przekształceń sprowadzający się do zmian form organizacyjno-prawnych w gminach przebiegał z dużymi oporami,

⁴ Ustawa z dnia 10 maja 1990r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. nr 32, poz. 191 z późn. zm.)

⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2018r. poz.995,1000)

w większości gmin bez woli i akceptacji społecznej. Tempo przemian było nierównomierne i niedopasowane do lokalnych warunków.

W atmosferze niepewności, obaw, braku przekonania do zasadności zmiany form, gminy przyjęły pewien stan oczekania. Kres tym wyczekiwaniom przyniosła wreszcie ustawa z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej⁶, która wprowadziła obligatoryjną komercjalizację przedsiębiorstw komunalnych, działających dotychczas według zasad przedsiębiorstw państwowych. Wejście w życie przepisów tej ustawy nie oznacza jednak zakończenia procesu prywatyzacji w gminach. Gminy mogą nadal decydować czy przekształcić zakład budżetowy w spółkę prawa handlowego, czy dalej przekształcać jednoosobową spółkę komunalną itd.

Proces prywatyzacji komunalnej determinowany jest przez szereg czynników natury finansowej, organizacyjnej, technicznej, społecznej i prawnej. Jest to operacja złożona i skomplikowana wymagająca dużego wysiłku organizacyjnego, finansowego i koncepcyjnego.

Przystępując do przekształceń własnościowych przedsiębiorstw komunalnych należy rozważyć wszystkie wady i zalety zamierzonych zmian, określić cel do którego się zmierza, a także warunki od których spełnienia uzależniona jest realizacja celu.

Decyzja o zmianach własnościowych wiąże się z odpowiedzialnością na pytanie, które z przedsiębiorstw komunalnych mogą być w najbliższym czasie sprywatyzowane, a w których prywatyzacja, z różnych względów nie byłaby właściwym rozwiązaniem.

Niewątpliwie warunkiem wstępnym rozpoczęcia przekształceń przedsiębiorstwa komunalnego była komunalizacja mienia państwowego i towarzyszący temu żmudny i długotrwały proces inwentaryzacji. Proces „uwłaszczenia gmin” okazał się o wiele trudniejszy niż początkowo przewidywano, głównie za sprawą niewyjaśnionych i zagmatwanych stosunków własnościowych. Przejmowanie mienia komunalnego trwa bardzo długo, z uwagi na ograniczenia finansowe i skomplikowane czynności proceduralne.

Ważnym czynnikiem są również spójne i jasne przepisy prawne. Brak czytelnych i stabilnych reguł, różne interpretacje przepisów hamują i wydłużają procesy prywatyzacyjne, zniechęcając do podejmowania nawet działań przygotowawczych.

Znaczącą kwestią jest także przygotowanie całościowego programu przekształceń mienia komunalnego w gminie, będącego integralnym elementem strategii rozwoju gminy w lokalnej polityce rozwojowej. Jak wskazuje praktyka w przekształceniach daje się zauważyć bardzo słaby związek pomiędzy wyborem formy organizacyjno-prawnej a wielkością gminy i branżą usług. Dokonywane wybory w małym stopniu orientowały się na wzrost efektywności ekonomicznej przedsiębiorstw i nie były powiązane z lokalnymi strategiami rozwoju⁷. Etapem rozpoczynającym proces prywatyzacji

przedsiębiorstw komunalnych była komercjalizacja⁸, bądź procedury przygotowujące zakłady budżetowe do przemian własnościowych.

Kolejnym istotnym warunkiem są zachowania władz lokalnych oraz samych przekształcanych podmiotów. Aktywne postawy sprzyjające prywatyzacji są bardzo pożądane, gdyż przyczyniają się do szybszej realizacji zamierzonych celów i finalnego powodzenia całego przedsięwzięcia.

Oprócz woli przekształceń, władze lokalne muszą również posiadać wystarczające środki finansowe na przeprowadzenie całego procesu zmian własnościowych, niezbędne do obsługi (likwidacje, wyceny majątku, opinie, ekspertyzy). Konieczne środki mogą pochodzić z budżetu gminy lub przekształcanych przedsiębiorstw komunalnych, co zdarzało się najczęściej.

Rozpoczęcie procesu przekształceń własnościowych w sektorze komunalnym odbyło się z dużym opóźnieniem, gdyż główna uwaga została zwrócona na przekształcenia dużych przedsiębiorstw państwowych⁹. Problematyka przemian i prywatyzacji komunalnej od początku pozostawała w cieniu dużej prywatyzacji i pozostaje nadal. Proces przekształceń tak jak całej gospodarki rozpoczął się, jak wcześniej wspomniano, w sektorze komunalnym z pewnym opóźnieniem, ponieważ na pierwszy plan wysunęły się zmiany własnościowe w przedsiębiorstwach państwowych. Istotnym utrudnieniem w rozpoczęciu przekształceń komunalnych były (a w zasadzie ich brak) regulacje prawne, które nie dawały zadowalających podstaw dla właściwego przebiegu zmian własnościowych w obrębie gospodarki komunalnej. Wskutek tego gminy przybierały niejako postawy wyczekiwania. Do końca 1991r. gminy przejęły w ramach tzw. procesu komunalizacji mienia państwowego około 900 przedsiębiorstw komunalnych użyteczności publicznej, dla których funkcje ówczesnego organu założycielskiego pełnili do maja 1990r. naczelnicy miast i gmin. Dla porównania w 1984r. liczba terenowych przedsiębiorstw użyteczności publicznej wynosiła 689, co dowodzi, że przez ten czas mieliśmy do czynienia z istotnym wzrostem liczby tych przedsiębiorstw, które powstawały z reguły poprzez wydzielenie się z dotychczasowych struktur organizacyjnych (zwykle wojewódzkich)¹⁰. Wśród przyjętych form organizacyjno-prawnych działalności dotychczas wykonywanej przez przedsiębiorstwa komunalne poczesne miejsca zajmowały przede wszystkim zakłady budżetowe.

Zaobserwować to można było w wynikach badań podjętych przez gdański Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.

6 Ustawa z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej (t.j.Dz.U. z 2017r., poz. 827).

7 W poszukiwaniu modelu przedsiębiorstwa komunalnego, IGPiK, Warszawa 1993r., s. 167.

8 Z dniem 1 lipca 1997r. zgodnie z art. 14 Ustawy o gospodarce komunalnej wszystkie przedsiębiorstwa komunalne, w stosunku do których rada gminy do dnia 30 czerwca 1997r. nie postanowiła o wyborze formy organizacyjno-prawnej zostały z mocy prawa przekształcone w jednoosobowe spółki gminy.

9 Por. E.Wojciechowski, Zarządzanie w samorządzie terytorialnym, Difin, Warszawa 2012r., s.204

10 Potwierdzają to wyniki badań w latach 1990-1991; E. Wojciechowski, Przedsiębiorstwa komunalne w nowych warunkach organizacyjno-prawnych, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” nr 10 z 1991r., s.18.

Pierwsze studium z 1992r. za przedmiot badania objęło 818 komunalnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej¹¹. Formy przeprowadzonych przekształceń przedstawia tabela 1.

Tabela 1 Struktura przekształceń badanych przedsiębiorstw (w %)

Formy	Przedsiębiorstwa jednobranżowe	Przedsiębiorstwa wielobranżowe
Zakłady budżetowe	38,8	42,6
Komercjalizacja	4,9	3,8
Likwidacja	17,3	12,6
Podziały i połączenia	5,0	13,0
Brak przekształceń	34,0	28,0

Źródło: Przekształcenia w sektorze usług komunalnych, praca zbiorowa pod red. T.Aziewicz, Gdańsk 1992r.

Z danych wynika wyraźna tendencja do przekształcania firm komunalnych w zakłady budżetowe. Zaskakujący był brak decyzji co do wyboru formy przekształceń, choć tłumaczyć to można było ciągłym oczekiwaniem na zapowiadaną ustawę o przedsiębiorstwach komunalnych (działalności gospodarczej gmin, przedsiębiorczości komunalnej itd.). Sam proces prywatyzacji objął nieznaczną część przedsiębiorstw. Potwierdziły to kolejne badania Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową¹².

Także późniejsze badania reprezentatywne wskazywały jednoznacznie na utrwalenie tendencji do „budżetyzacji” procesu przekształceń¹³. Drugą pod względem liczebności grupą były spółki handlowe, całkowicie kontrolowane przez gminy. Sektor prywatny znalazł się dopiero na trzecim miejscu i objął około 16% zbadanej populacji¹⁴.

Z badań wynika, że największy zakres prywatyzacji odnosił się do usług w zakresie komunikacji miejskiej, oczyszczania miasta, utrzymania dróg, utrzymania zieleni i usług pogrzebowych. Jak podkreślają autorzy opracowań wymieniona grupa usług komunalnych charakteryzuje się nasilającą konkurencją.

Istotnym uchybieniem, które wpłynęło negatywnie na efektywność przekształceń w sektorze komunalnym były niekonsekwentne i opóźnione w czasie regulacje prawne odnoszące się do omawianych przedsiębiorstw¹⁵. Samorządy terytorialne od dawna bowiem oczekiwały na „obietnicę” im ustawę o komunalnych przedsiębiorstwach użyteczności publicznej, która wydatnie wzbogacałaby wachlarz możliwych przekształceń organizacyjno-prawnych. Z przyczyn doktrynalnych ustawa ta nie została przyjęta.

Po 1995r. brak jest obrazu dalszych przekształceń przedsiębiorstw komunalnych, choć można sądzić, że zarysowane wcześniej tendencje uległy w następnych latach utrwaleniu. Z kolei pewną rzeczą jest, że od 1 lipca 1997r. wzrósł raptownie udział przedsiębiorstw o formie spółki prawa handlowego będącej własnością gminy. Stanowi to prostą konsekwencję zapisu ustawy o gospodarce komunalnej z 20 grudnia 1996r. obligującego władze gminy do takiego właśnie wyboru. W ten sposób odgórnie i ustawowo „zmuszono” gminy do przekształcenia swojej firmy w formę charakterystyczną dla gospodarki rynkowej. W sumie i tak mamy do czynienia z komercjalizacją działalności komunalnej.

Jeśli chodzi o prywatyzację, można domniemywać, że procesy te w sektorze komunalnym zachodziły nadal, lecz nie odznaczały się wyraźnym przyspieszeniem dynamiki wzrostu. W znacznym stopniu prywatyzacja w ostatnich latach przybierała raczej postać zwiększenia udziału firm prywatnych w podaży usług, aniżeli rezultatu przekształceń dotychczasowych przedsiębiorstw komunalnych.

2. Początki procesu prywatyzacji usług komunalnych w Polsce

Procesy prywatyzacji usług komunalnych są w Polsce bardzo trudne do zidentyfikowania, ponieważ nie ma żadnej instytucji, która w sposób ciągły prowadziłaby monitoring i rejestrację przebiegu przekształceń własnościowych. Wobec tego posłużymy się w tym fragmencie rozważań niektórymi przykładami, które w ten sposób będą ilustrować prywatyzację usług komunalnych.

W dziedzinie usług komunikacji miejskiej mamy do czynienia ze wszystkimi możliwymi rozwiązaniami tj. brakiem, częściową lub całkowitą prywatyzacją działalności. Należy zaznaczyć, że najłatwiej jest przeprowadzić prywatyzację w małych i średnich miastach ze względu na skalę zadań i stopień trudności organizacyjnych. Gruntowną zmianę wprowadzono np. w Kaliszu, gdzie usługi świadczy Spółka z o.o. – Kaliskie Linie Autobusowe (KLA), której udziałowcem było miasto i angielska firma Southern-Vectis PLC z Southampton, która także miała udziały w Chełmskich Liniach Autobusowych. Zgodnie z zawartą umową pomiędzy władzami Kalisza, a przedstawicielami angielskiej firmy, 80% udziałów w KLA spółce komunikacyjnej typu joint venture otrzymał Kalisz, a 20% partner angielski z Southampton, który wniósł aport w postaci know-how w zakresie organizacji i zarządzania spółką¹⁶.

Przykładem współpracy kapitału komunalnego i prywatnego w tej dziedzinie usług komunalnych jest Zgierz, gdzie stosunkowo wcześniej włączono do świadczenia usług przewozowych sektor prywatny. Firmy prywatne zajmują się tymi usługami również w Warszawie, Białymstoku, Olsztynie. Łódź jest obszarem, gdzie sektor prywatny nie odgrywa praktycznie żadnej roli (1 linia). Wiele dużych miast w Polsce jeszcze nie zdecydowało się na powierzenie tych usług prywatnym przewoźnikom. Część miast w Polsce jest nadal na

11 Por. T.Aziewicz (red.), Przekształcenia w sektorze usług komunalnych, IBnGR, Gdańsk 1992r.

12 Por. T.Aziewicz (red.), Prywatyzacja usług komunalnych w Polsce, Gdańsk-Lublin 1994r..

13 Por. Z.Grzymała, Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010r., s.205-206

14 Por. T.Aziewicz, I.Jacaszek, K.Żuk, Monitoring przekształceń w sektorze usług komunalnych, IBnGR, Gdańsk 1996r., s. 11.

15 Por. P.Walczak, Przekształcenia przedsiębiorstw komunalnych, „Współnota” nr 17-18 z 1995r.

16 Por. I.Trusewicz, Komunikacja z zyskiem, „Rzeczpospolita” nr 108 z 1996r.

etapie rozważania prywatyzacji komunikacji miejskiej lub przygotowania koncepcji ścieżki prywatyzacyjnej.

Prywatni inwestorzy przede wszystkim zagraniczni coraz wyraźniej zainteresowani są podjęciem działalności w branży wodociągowo-kanalizacyjnej, mimo jej dużej kapitałochłonności i perspektywą dość odległych zysków pod warunkiem zaangażowania sporych nakładów inwestycyjnych na rozbudowę i modernizację sieci. Ilustracją prywatyzacji w tej branży jest Gdańsk, gdzie powstała spółka mieszana, do której udziały wniosły: miasto (49%) oraz francuska firma SAUR (51%). Nowy podmiot przejął zarządzanie systemem wodociągowo-kanalizacyjnym miasta. Okazało się jednak, że poziom ceny wody należał do najwyższych w Polsce.

Miasto Gdańsk, będące właścicielem całej infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej, powierzyło ją w zarząd utworzonej spółce zarządzającej typu joint venture Saur Neptun Gdańsk (SNG) na warunkach określonych w 30-letnim kontrakcie. Zasadniczym elementem systemu zarządzania proponowanego przez SNG, jest zmiana podejścia do roli i ustalania ceny wody. Składa się ona z dwóch elementów: opłaty eksploatacyjnej proponowanej przez spółkę na pokrycie kosztów eksploatacyjnych i modernizacyjnych oraz czynszu dzierżawnego przejmowanego przez miasto na konto specjalnego funduszu inwestycyjnego. Opłatę eksploatacyjną określa rada miasta na wniosek organów spółki, a czynsz dzierżawy określa się na podstawie potrzeb planu inwestycyjnego spółki, zatwierdzanego również przez radę miejską¹⁷.

W pewnym momencie był rozważany projekt przejścia przez francuską firmę Lyonnaise des Eaux zarządzania siecią wodociągowo-kanalizacyjną Poznania i sąsiednich gmin. Francuzi zamierzali utworzyć z miejskim przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym spółkę typu joint-venture. Obecnie spółka Saur Neptun Gdańsk zarządza też siecią wodno-kanalizacyjną w Pruszczu Gdańskim i systemem odprowadzania ścieków w Sopocie.

Przedmiotem zainteresowania podmiotów prywatnych jest również energetyka lokalna. Przykładem ciekawego rozwiązania prywatyzacyjnego jest Dolnośląski Zakład Termoenergetyczny S.A. z siedzibą w Wałbrzychu¹⁸. Akcjonariuszami spółki są pracownicy, trzy gminy oraz spółdzielnia mieszkaniowa. Nowy podmiot zamierza pozyskać silnego partnera w postaci Euro-Energia S.A., w której większość udziałów ma niemiecka grupa kapitałowa EuroKapital. Najbliższymi zadaniami spółki ciepłowniczej jest modernizacja systemu ciepłego w Dzierżonowie oraz budowa elektrociepłowni w Świebodzicach.

Spółkę ciepłowniczą założyło również w 1994r. w Kaliszu 140 pracowników byłego Miejskiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej. Spółka wymagała jednak zasilenia kapitałowego, a w grę wchodziła francuska grupa Thion. Na uwagę zasługuje umowa 15 letnia z miastem o dzierżawę mienia ciepłowniczego i zobowiązanie do jego utrzymania, modernizacji oraz świadczenia usług ciepłowniczych¹⁹.

Coraz częściej pojawiają się informacje o chęci pozbycia się przez władze komunalne udziałów w swoich spółkach cie-

płowniczych. Na przykład miasto i gmina Dzierżoń zamierzało zbyć aż 85% udziałów w Przedsiębiorstwie Energetyki Ciepłej spółka z o.o.

Stosunkowo najbardziej zaawansowane są procesy prywatyzacyjne w usługach szeroko pojętego oczyszczania. Obok działających przedsiębiorstw komunalnych specjalistycznych oraz wielobranżowych, rynek tego rodzaju usług rozwija się dzięki pojawieniu się wielu podmiotów prywatnych, w tym z udziałem kapitału zagranicznego. Firmy prywatne przejęły niemal całość prowadzenia szaleńców miejskich oraz są bardzo konkurencyjne w świadczeniu usług wywozu odpadów stałych i nieczystości płynnych oraz utrzymaniu czystości na ulicach i placach. Nadal gminy (co jest uzasadnione) sprawują kontrolę i nadzór nad wysypiskami. Są jednak pierwsze oznaki próby prywatyzowania tzw. „miękkiego” w formie dzierżawy eksploatacji miejskich składowisk odpadów w połączeniu z organizacją gospodarki odpadami na terenie całego miasta (np. Świnoujście).

Nowym zjawiskiem, które może rzutować na przyszłe decyzje władz dużych miast w zakresie utylizacji odpadów jest coraz więcej lokalnych, prywatnych miejsc składowania, które oferowane są przez przedsiębiorców („wysypiska komercyjne”- Górny Śląsk). Prywatni właściciele wysypisk są coraz bardziej aktywni i oferują konkurencyjne warunki dla zainteresowanych miast, czy podmiotów gospodarczych. Sytuacja taka zmusza do przewartościowania tradycyjnych ocen, co do budowy dużych i niezmiernie kosztownych, a jednocześnie kontrowersyjnych społecznie urządzeń utylizacji odpadów.

W usługach związanych z utrzymaniem i budową dróg publicznych mamy także do czynienia z zaawansowanymi procesami przekształceń własnościowych. Z jednej strony prywatne firmy powstały na bazie przekształceń ówczesnych wojewódzkich przedsiębiorstw drogowych, z drugiej zaś, choć w mniejszym stopniu nowe podmioty mają charakter założycielski (tak, jak w przypadku usług oczyszczania miast). W branży tej można mówić o rynku usług głównie w średnich i dużych gminach. Władze niektórych dużych miast (np. w Łodzi) zdecydowały się na utrzymywanie własnych jednostek wykonawczych, gdyż zapewnienie pewnej dyspozycyjności tego typu służb ma swoje ekonomiczne uzasadnienie (np. gdy małą naprawą nie jest zainteresowany prywatny przedsiębiorca).

Branża zieleni miejskiej była obszarem, w której rozpoczęto stosunkowo najwcześniej w Polsce przemiany strukturalno-własnościowe. Podobnie jak w drogownictwie miejskim nowe podmioty przybierały postać spółek prawa handlowego lub tworzone były „od podstaw”. W odróżnieniu od usług drogownictwa te ostatnie dotyczą raczej nowych inwestorów pragnących działać na tworzącym się rynku usług zieleni miejskiej. Zjawisko to można tłumaczyć względnie niższym niezbędnym potencjałem produkcyjno-usługowym w początkowym okresie działania firmy na rynku. W branży tej odnotować trzeba duże zróżnicowanie form własności w realizacji konkretnych zadań usługowych.

Ważnym składnikiem usług komunalnych jest eksploatacja gminnych zasobów mieszkaniowych. Ze względu na charakter substancji mieszkaniowej i specyfikę gospodarowania, procesy prywatyzacyjne przebiegają odmiennie i wolniej niż w innych segmentach usług komunalnych. Procesy pry-

17 Por. L.Małecki, Joint ventures w sferze infrastruktury technicznej, „Wspólnota” nr 38 z 1997r.

18 „Rzeczpospolita” z dnia 29-31 marca 1997r.

19 „Rzeczpospolita” nr 66 z 1997r.

watytacji objęły w pierwszym rzędzie atrakcyjne i względnie dobre zasoby mieszkalne oraz w ramach tzw. „małej prywatyzacji” lokale użytkowe. Gminy często pozbywały się tych zasobów ze względów finansowych, gdy miały miejsce dotkliwe deficyty budżetowe.

W ostatnich latach obok utrzymującego się nadal wykupu mieszkań pojawiła się stopniowa tendencja prywatyzacji funkcji administrowania (zarządzania) istniejącą substancją mieszkaniową. Istotną rolę odegrały tutaj wspólnoty mieszkaniowe, w których większość przejęli prywatni właściciele. Wydaje się, że ta droga prywatyzacji jest użyteczna w usługach mieszkaniowych. Sprzyjać temu będzie dynamicznie rozwijający się rynek różnych firm prywatnych oferujących usługi zarządzania.

Reasumując, w sektorze komunalnym obserwujemy coraz wyraźniej obecność podmiotów prywatnych. Najczęściej są to firmy małe, nie dysponujące jeszcze bogatym zapleczem produkcyjno-usługowym²⁰. Zapewne podstawową trudnością w tworzeniu firm prywatnych jest brak niezbędnego kapitału własnego. Jednocześnie polski sektor komunalny od kilku lat staje się coraz bardziej atrakcyjny dla inwestorów zagranicznych. Można przypuszczać, że zarówno w Polsce, jak i w innych państwach Europy Środkowej będzie miał miejsce wzrost współpracy oraz inwestycji prywatnych w usługach komunalnych. Przesłanką tego typu działań będzie zapewne utrzymanie tendencji malejących dotacji na inwestycje komunalne z budżetu centralnego.

3. Reguły prywatyzacji komunalnej

Proces prywatyzacji niezależnie od dziedziny, której dotyczy wymaga przestrzegania pewnych zasad, które z jednej strony określają sposoby postępowania (procedury), z drugiej natomiast dają przesłanki dokonania racjonalnych wyborów.

Rynek jako podstawowy mechanizm działalności gospodarczej funkcjonuje z różnym natężeniem, tworząc większą czy mniejszą presję konkurencyjną a tym samym nacisk efektywnościowy. Wynika z tego, że poszczególne obszary wykonywania zadań komunalnych są w różnym stopniu wrażliwe na oddziaływanie rynku, co pociąga za sobą różną podatność (i celowość) na prywatyzację. Biorąc to za punkt wyjścia należy przed podjęciem decyzji co do prywatyzacji usług komunalnych przeprowadzić segmentację sektora usług komunalnych przyjmując za kryterium ową wrażliwość na prywatyzację („urynkowanie”). W literaturze przedmiotu zwrócili na to uwagę A. Zalewski, P. Tamowicz i E. Wojciechowski.

P. Tamowicz ze względu na podatność prywatyzacyjną poszczególnych grup przedsiębiorstw stanowiących własność gminy wyróżnił trzy grupy: przedsiębiorstwa stricte komercyjne, przedsiębiorstwa świadczące usługi w oparciu o kapitałochłonną infrastrukturę oraz przedsiębiorstwa świadczące tradycyjne usługi komunalne²¹. Polem szerokiej prywatyzacji

jest grupa pierwsza. Przedsiębiorstwa zaliczane do grupy drugiej odznaczają się najniższą podatnością prywatyzacyjną, ponieważ w ich działalności zaznacza się specyfika. Ostatnia grupa przedsiębiorstw charakteryzuje się dość znaczną wrażliwością i można je poddać zabiegom prywatyzacyjnym.

W sposób pełny i rozwinięty kwestię tę przedstawił A. Zalewski²². Za kryterium podziału przedsiębiorstw autor przyjął występowanie lub możliwość zorganizowania konkurencji na obsługiwanych przez nie rynkach. Kryterium to silnie determinuje w dalszej kolejności efektywność prywatyzacji przedsiębiorstw komunalnych. W wyniku tej segmentacji mamy do czynienia z przedsiębiorstwami:

- mogącymi działać w warunkach wolnej konkurencji (handlowe, przemysłowe),
- mogącymi działać w warunkach konkurencji zorganizowanej (zieleni miejskiej, oczyszczanie miast, komunikacja miejska),
- mającymi na rynku (ze względów technologicznych i ekonomicznych) - pozycję monopolistyczną (tzw. monopole naturalne: wodociągi i kanalizacja oraz energetyka).

W ostatniej grupie nie ma żadnych możliwości wprowadzenia dotychczas pojmowanej konkurencji, co podyktowane jest racjami technologicznymi, w przeciwieństwie do pierwszej grupy, gdzie każde z przedsiębiorstw nadaje się do prywatyzacji. Zdaniem autora wolna konkurencja w obszarze drugiej grupy nie jest uzasadniona, gdyż doprowadzi albo do powstania sytuacji monopolu, albo do podziału terytorialnego z mniejszymi monopolistami. W związku z tym najlepszym wyjściem jest tworzenie warunków konkurencji zorganizowanej przez władze lokalne przede wszystkim poprzez instytucję przetargów. Sama prywatyzacja jest tutaj możliwa, lecz trzeba podchodzić do niej ostrożnie (np. w branży komunikacji miejskiej).

W prywatyzacji komunalnej należy zachować dużą ostrożność, ponieważ procesy te są bardzo skomplikowane. Jeśli popełni się błąd, może to doprowadzić m.in. do gwałtownego wzrostu cen lub nawet nieodwracalnych zmian (np. pozbycie się możliwości planowania przestrzennego poprzez sprzedaż zbyt dużej powierzchni terenów w centrum miasta).

W przekształceniach trzeba ujmować efekty długofalowe i krótkotrwałe. Niektóre władze lokalne szybko sprzedają lub przekształcają składniki mienia komunalnego. To są działania nastawione na maksymalizację doraźnego zysku, zapominając o efektach długookresowych. Uleganie urokowi prywatyzacji może skutkować mniejszą dbałością o właściwe realizowanie zadań publicznych, co prędzej czy później wywoła krytykę społeczną.

Nie należy pozbywać się rentownych podmiotów komunalnych, jak to się często zdarza. Nawoływanie do szybkiej prywatyzacji mienia (np. zasobów mieszkaniowych) z reguły silnie zdekapitalizowanych, których nikt nie chce kupić jest nieporozumieniem. Warto sprzedać to, czego nie jesteśmy w stanie utrzymywać oraz to co jest źle wykorzystywane i nie ma innych szans na wydatną poprawę.

Sprzedaż nieruchomości atrakcyjnych (np. w centrum miasta) może być traktowana jako droga na szybkie pozyskiwanie

20 Warto zwrócić uwagę, że małe firmy komunalne nie powstawały na ogół w wyniku prywatyzacji i restrukturyzacji dużych przedsiębiorstw komunalnych o statusie przedsiębiorstwa państwowego.

21 Por. P. Tamowicz, Władza poprzez własność, „Wspólnota” nr 47 z 1991r.

22 Por. A. Zalewski, Warunki efektywności prywatyzacji przedsiębiorstw komunalnych, „Samorząd Terytorialny” nr 1-2 z 1992r., s. 72.

środków finansowych. Takie postępowanie jest jednak krótkowzroczne, ponieważ tereny miejskie powinny być wykorzystywane dla przyciągnięcia inwestorów i przedsiębiorców. W tego typu przedsięwzięciach może z powodzeniem angażować się gmina, dysponując atutem w postaci własności tych terenów.

W polityce prywatyzacyjnej władz lokalnych często pojawia się dylemat: sprzedać czy dzierżawić. Wybór zależy od celów strategii przekształceń i w znacznym stopniu nosi charakter polityczny. Dylemat ten jest ściśle związany z często przywoływaną „filozofią gospodarowania”, gdyż każde rozwiązanie posiada wady i zalety. Oplacalna sprzedaż majątku komunalnego to silny dopływ finansów, ale tracimy na zawsze (na tych warunkach) prawo własności. Dzierżawa to godzenie się na wolniejszy i mniejszy strumień środków nie pozbywając się tytułu własności. W grę wchodzi jeszcze możliwość dzierżawy z opcją wykupu własności.

4. Kreowanie układów konkurencyjnych

Wprowadzanie do sektora komunalnego rozwiązań właściwych dla gospodarki rynkowej to przede wszystkim tworzenie tam, gdzie to jest uzasadnione systemów konkurencyjnych, wymuszających działania proefektywnościowe. Jak uprzednio zaznaczono, w wielu dziedzinach gospodarki komunalnej jest możliwa pełna konkurencja. W niektórych obszarach celowe jest z kolei rozbudowanie elementów konkurencji.

Nadmierna interwencja publiczna (samorządowa) powoduje osłabienie konkurencyjnego nacisku na przedsiębiorstwa, innowacyjności i rozwoju wydajnych metod świadczenia usług komunalnych. Konkurencja tworzy realne i trwałe przesłanki na rzecz obniżki kosztów oraz poprawy standardu usług. Głównymi przesłankami pojawienia się konkurencji są: rozproszenie po stronie wykonawców, odpowiednia regulacja ułatwiająca dostęp do rynku usług oraz zapewnienie takich samych warunków potencjalnym podmiotom (jednakowe traktowanie). Istnienie konkurencji lub możliwość jej zorganizowania jest podstawowym warunkiem efektywności przekształceń własnościowych w sektorze komunalnym²³.

Zasadniczym z kolei warunkiem tworzenia rynku usług publicznych jest szeroko rozumiana liberalizacja gospodarki. Obejmuje ona zespół posunięć zmierzających do stworzenia lub wzmocnienia konkurencji. Liberalizację należy uznać za dążenie nakierowane na konkurencję i przekształcenia własnościowe. W przypadku istnienia rynku, liberalizacja oznacza otwarcie ich właśnie na konkurencję.

Liberalizacja działalności gospodarczej znajduje wyraz w dwóch ważnych procesach: deregulacji i dekoncentracji²⁴. Deregulacja stanowi znoszenie lub łagodzenie barier (prawnych, ekonomicznych, technicznych, organizacyjnych) utrudniających lub uniemożliwiających dostęp do rynku innym podmiotom. Tradycyjnym instrumentami deregulacyjnymi jest zniesienie ingerencji w sferę cen i zysków. Terminem „deregulacja” nazwano również zdecentralizowany system

zarządzania usługami komunalnymi (komunikacja miejska) w wydaniu brytyjskim. Jej sens sprowadzał się do oddzielenia funkcji właściciela od funkcji operatora. Na gruncie polskim deregulacja nabrała jeszcze innego znaczenia, ponieważ nazwano nią przekazywanie zadań publicznych jednostkom poza administracyjnym np. samorządowi gospodarczemu, zawodowemu²⁵.

Dokoncentracja (podmiotowa) oznacza administracyjne rozczłonkowanie dużych przedsiębiorstw działających do tychczas na zasadzie monopolu. Niekiedy ten sposób podziału jest nazywany fragmentacją (fragmentation). należy unikać nieracjonalnego podziału przedsiębiorstw w ramach demopolizacji, gdy prowadzi to do utraty tzw. korzyści skali występujących w infrastrukturalnych gałęziach gospodarki.

Deregulacja oraz dekoncentracja podmiotowa prowadzi w prostej linii do demonopolizacji skąd już blisko do rynku usług. Demonopolizację można rozwinąć także poprzez prywatyzację założycielską, czyli powstawanie od początku nowych firm. Zwykle obydwie procesy odbywają się równocześnie, a dekoncentracja uzyskuje przewagę, gdy miejscowy kapitał okazuje się za słaby. Władze lokalne chcąc spotęgować działania prorynkowe muszą wdrażać mechanizmy przyciągające kapitał prywatny²⁶.

Doświadczenia wielu krajów wskazują, że prywatny monopol jest gorszy od publicznego. Dlatego prywatyzację powinna poprzedzać demonopolizacja. Przy budowie każdego rynku warto przypomnieć powszechną zasadę: „tak wiele podmiotów publicznych, jak to jest konieczne i jednocześnie tak dużo podmiotów prywatnych jak to jest możliwe”.

Rynek usług komunalnych w Polsce powoli rozwija się. Staje się on pod względem struktury coraz bardziej zróżnicowany, gdyż obejmuje zarówno duże podmioty, średnie przedsiębiorstwa i małe firmy. Rynek ten staje się coraz bardziej atrakcyjny dla sektora prywatnego i przedsiębiorców pochodzących spoza sektora komunalnego. Według szacunków T. Aziewiczza, około 50% ogólnej liczby podmiotów działających na rynku komunalnym stanowią małe firmy prywatne²⁷.

Nie ulega wątpliwości, że w średnich i dużych miastach łatwiej tworzyć silne układy konkurencyjne, choć niekiedy można odnieść wrażenie, że tempo przekształceń strukturalnych w gospodarce komunalnej których częścią jest „urynkowanie” nieco osłabło i władze dość powściągliwie podejmują zdecydowane decyzje przekształceniowe.

Z kolei w małych miastach znacznie trudniej zbudować system konkurencyjny m.in. z powodu skali zadań i braku nadających się do solidnego świadczenia usług podmiotów. Tutaj władze lokalne znajdują się w trudniejszej sytuacji, gdyż nie zawsze dysponują możliwościami pomocy w powstawaniu prywatnych firm. Prawdopodobnie za jakiś czas na obszary te wejdą silne i duże podmioty usług komunalnych prowadzące działalność w szerokiej skali przestrzennej i posiadające przeważający udział kapitału zagranicznego (np. firmy francuskie i niemieckie). Tendencję tę potwierdza T. Aziewicz, formułując

25 Dokument: „Państwo sprawne, przyjazne i bezpieczne”, URM, wrzesień, Warszawa 1996r.

26 Por. Rozmowa z T. Aziewiczem, Przekroczony punkt zwrotny, „Wspólnota” nr 40 z 1997r.

27 T. Aziewicz, Gospodarka rynkowa w usługach komunalnych, iBnGr nr 92, Gdańsk 1998r., s. 70.

23 Tamże, s. 87 - 88.

24 Por. A.T. Szablewski, Teoretyczne i praktyczne problemy prywatyzacji gospodarki na przykładzie Wielkiej Brytanii, Łódź 1992r. (maszynopis), s. 3.

też, że punkt zwrotny procesu transformacji sektora komunalnego został przekroczony. Gminy będą nadal „otwierały” się na sektor prywatny i w branżach, w których jest możliwe - tworzyły układy konkurencyjne²⁸.

Często jest podnoszony zarzut, że czynnikiem, który zagraża konkurencji rynkowej jest system koncesyjny. Zgodzić się trzeba z poglądem, że rozbudowana reglamentacja w gospodarce osłabia przedsiębiorczość i stanowi wyraz nadmiernej ingerencji szeroko rozumianego państwa w gospodarce. W sektorze komunalnym nie ma systemu koncesji lokalnych²⁹, które w niektórych dziedzinach usług mogłyby spełnić pożyteczne funkcje (np. uporządkowanie rynku usług przewoźowych). W grę wchodzi zarówno koncesjonowanie bez monopolu, jak połączone z warunkami monopolu naturalnego.

Koncesja tworzy przesłanki współpracy sektora prywatnego i komunalnego. Jest tak, gdy po wygaśnięciu albo nawet przed upływem terminu koncesjonariusz proponuje władzom lokalnym zamiast oddania przedsiębiorstwa (co zwykle jest zawsze w umowie koncesyjnej) - wspólne prowadzenie przedsiębiorstwa na nowej zasadzie. Koncesjonariusz oddaje w zamian bezpłatnie część majątku przedsiębiorstwa i zapewnia gminie udział w eksploatacji i zyskach.

Podsumowując, proces tworzenia różnorodnego i bogatego rynku usług komunalnych wymaga czasu i jest złożony. Bez wątplenia na szybkość budowy rynku usług komunalnych wpływać będzie ogólna sytuacja gospodarcza kraju i dalszy rozwój przedsiębiorczości. Poważną przeszkodą jest potrzeba zaangażowania do prawie wszystkich branż komunalnych poważnego kapitału jeśli podmiot myśli zając na rynku znaczącą pozycję. Obserwacja przetargów wskazuje, że większość prywatnych podmiotów jest dość słaba i zadowala się realizacją niewielkich zadań. Nadto, część z nich są to firmy okazjonalne i sezonowe, które szybko znikają z rynku. Być może pewnym rozwiązaniem jest tworzenie mieszanych podmiotów publiczno-prywatnych dysponujących kapitałem pozwalającym zorganizować działalność usługową i dokonać poważnych inwestycji infrastrukturalnych (przykład zgierski).

Zakończenie

Przeprowadzone rozważania pozwalają na sformułowanie stwierdzeń ogólnych i wniosków o charakterze postulatycznym i rekomendacyjnym. Wyrażane opinie w obszarze poznawczo - teoretycznym mogą być dyskusyjne, ponieważ stanowią wyraz osobistych poglądów autora. Wiele z sądów i argumentów dotyczących teoretycznej strony prywatyzacji w ogóle, a prywatyzacji komunalnej w szczególności, które spotykamy w literaturze przedmiotu opiera się na analizie opisowej i racjach logicznych.

W sektorze komunalnym, który stanowi dziedzinę gospodarki istniejącą od 1990r. (powstanie w nowej formie samorządu terytorialnego) nie przeprowadzono dotąd na szerszą skalę dużych badań empirycznych, których przedmiotem jest prywatyzacja. Istniejąca, lecz trudno dostępna doku-

mentacja faktograficzna obejmuje tylko wycinkowe obszary prywatyzacji komunalnej. Szczupłość charakterystyki procesów prywatyzacji komunalnej, a w jej ramach usług komunalnych należy chyba tłumaczyć istnieniem sporej liczby gmin (około 2500), które rozwiązywały problemy prywatyzacyjne w swoim zakresie i na swój sposób. Nie były one zatem zainteresowane podejmowaniem wysiłku na rzecz badania tej problematyki w szerszej skali, co jest w pełni zrozumiałe. Nadto, z nielicznymi wyjątkami (Wrocław, Warszawa, Ostrów Wielkopolski) nie popularyzowano wyników przekształceń własnościowych, co bardzo utrudniło przepływ doświadczeń i informacji w skali krajowej.

Z kolei organy rządowe i instytucje centralnej administracji państwowej dość powściągliwie od początku podchodziły i nadal podchodzą do potrzeby badania prywatyzacji w skali lokalnej, koncentrując swoją uwagę na przekształceniach przedsiębiorstw państwowych. W ten sposób zgubiono szansę uzyskania pełnego obrazu procesów przekształceń własnościowych w skali całej gospodarki. Samorząd terytorialny nie stanowi odrębnego i niezależnego obszaru gospodarki kraju, lecz integralną jej część.

Ówczesne Ministerstwo Przekształceń Własnościowych w zakresie swoich kompetencji miało blok spraw związanych z prywatyzowaniem mienia komunalnego, lecz posiadane informacje były nie wystarczające dla analizy i przebiegu prywatyzacji w sektorze komunalnym.

Wynika z tego pilna potrzeba uruchomienia dużego programu badawczego finansowanego (z przyczyn technicznych) ze źródeł pozagminnych, którego przedmiotem byłaby prywatyzacja komunalna. Prywatyzacja sama w sobie stanowi fascynujące pole badawcze, które skupia (jak w soczewce) bogactwo procesów i zjawisk gospodarczych. W prywatyzacji znajduje odbicie tworzenie się logiki rynkowej, co wynika szerzej z zachodzących procesów transformacji systemowej. Nadto na gruncie komunalnym zachodzą niezwykle ciekawe zmiany, które z jednej strony mają wymiar ogólny, a z drugiej są silnie powiązane z lokalnymi warunkami. Uzyskanie możliwie pełnego obrazu i użytecznych doświadczeń poza powodami poznawczymi są istotne dla potrzeb praktycznych, gdyż proste kopiowanie rozwiązań zachodnich nie zawsze znajduje dostateczne uzasadnienie w warunkach polskich.

Rzeczą samorządu terytorialnego jest sprawna obsługa obywatela oraz dążenie do aktywności gospodarczej. Obserwacja tendencji zachodzących na świecie i bardzo powoli w Polsce, bo już ponad 20 lat w sektorze komunalnym wskazuje na jakościową zmianę roli władz lokalnych w gospodarce, polegającą na stopniowym przechodzeniu od bezpośredniego uczestnictwa w wykonywaniu zadań oraz przedsięwzięć gospodarczych w kierunku tworzenia szeroko rozumianych warunków realizacji zadań publicznych i rozwoju lokalnego, w tym przedsiębiorczości. Sens tego polega na odejściu od łączenia na gruncie gminy władzy administracyjnej i władzy gospodarczej.

Istotne miejsce w tak pojmowanej roli władz lokalnych zajmuje rynkowy model zarządzania usługami komunalnymi, którego rozwój staje się coraz bardziej widoczny. Uznać go można za ważną alternatywę gruntownej reformy zarządzania usługami komunalnymi, w której trzeba postawić następujące łączne pytania: co należy czynić, by usługi komunalne

²⁸ Tamże.

²⁹ Aktualnie w Polsce zdecydowano się na formę udzielenia zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w danej dziedzinie usług komunalnych (np. wywóz odpadów, usługi transportu pasażerskiego).

mniej kosztowały?, zapewniały odpowiednią podaż?, odznaczały się należytą jakością? oraz były dostępne?.

Pytania te formułują jednocześnie postulowane kierunki działania władzy lokalnej i stanowią reakcję na negatywną ocenę dotychczasowego sposobu zaspokajania potrzeb publicznych poprzez system zarządzania usługami komunalnymi. Uwzględniając pryzmat modelu zarządzania można sformułować następujące wnioski o charakterze rekomendacyjnym:

- władze lokalne powinny przekazywać (tam, gdzie jest to zasadne) coraz więcej usług komunalnych do realizacji podmiotom prywatnym,
- w procesie świadczenia usług władze lokalne powinny skupiać w sobie funkcje zarządzania i swoistego aranzera systemu usługowego przekazując funkcje wykonawstwa usług różnym operatorom,
- władze lokalne powinny zachować kontrolę nad majątkiem komunalnym niezbędnym dla świadczenia usług.

Należy pamiętać, że obszar usług komunalnych, zwłaszcza o charakterze użyteczności publicznej obejmuje zadania własne samorządu terytorialnego, który jest bezpośrednio odpowiedzialny za zaspokajanie zbiorowych potrzeb na szczeblu lokalnym.

Prywatyzacja stanowi drogę do zmiany roli i sposobu działania szeroko rozumianego państwa w tym samorządu terytorialnego w sferze gospodarowania. Czynniki publiczno-administracyjny powinien ingerować w procesy gospodarcze tam, gdzie mechanizm rynkowy jest słaby lub gdzie nie występuje oraz, gdzie wymagana jest stymulująca i popierająca funkcja (np. w stosunku do małych i średnich przedsiębiorstw). Po-tem, gdzie występują tego typu sytuacje są właśnie dziedziny sektora komunalnego. Dlatego słabe efekty prywatyzacji odnotować należy w branżach, w których istnieje monopol naturalny oraz, gdzie ceny ustalane są przez władze lokalne (np. gospodarka mieszkaniowa). Wyrażany jest również pogląd, że samorządy terytorialne dość niechętnie prywatyzowały mienie i usługi komunalne.

Prywatyzacji nie należy (jak to się często zdarza) nadużywać ani przeceniać. Jest to proces, którym nie wolno posługiwać się dość dowolnie bez świadomości możliwych skutków zarówno pozytywnych, jak i negatywnych. Często fascynacja prywatyzacją odwraca uwagę od zadań publicznych, do których samorządy lokalne zostały powołane. W związku z tym warto zwrócić uwagę na następujące istotne elementy:

- Poszczególne branże komunalne odznaczają się różną wrażliwością na prywatyzację, co narzuca konieczność zróżnicowanego podejścia do wyboru decyzji prywatyzacyjnych. Trzeba przy tym brać pod uwagę specyficzne uwarunkowania działalności oraz, aby rozwiązania były dostosowane do cech i właściwości usług.
- Prywatyzacja usług komunalnych powinna być podporządkowana ogólnym celom polityki władz lokalnych, gdyż ma doniosłe skutki dla rozwoju miasta (gminy).
- Prywatyzacja komunalna ma być użyteczna tzn. służyć osiągnięciu określonych celów ekonomicznych, społecznych, politycznych, które muszą być w odpowiedniej proporcji. Nadto, nadmiar celów niczemu dobremu nie służy. Np. prywatyzacja wymuszona tylko przez rozwiązania fiskalno-podatkowe może niekiedy przynieść negatywne skutki.

- Prywatyzacja w sektorze komunalnym jest wskazana w tych przypadkach, kiedy wiąże się z obniżką kosztów działalności, co może wpłynąć na poziom ceny.
- Przy prywatyzacji trzeba brać pod uwagę wszystkie możliwe sytuacje. Jako skuteczny sposób na rozwiązywanie problemów efektywnościowych musi siłą rzeczy prowadzić do istotnej redukcji zatrudnienia.
- Postulat szybkiej i powszechnej prywatyzacji na gruncie komunalnym wydaje się być mocno wątpliwy i nie znajduje silnego oparcia w argumentacji. Bardziej zasadne jest podejście ostrożne i selektywne (specyfika i interes publiczny). Dokonywany w tym względzie wybór stanowi w sumie kompromis pomiędzy doraźnymi korzyściami (np. wpływy ze sprzedaży) a celami długofalowymi (budowa rynku usług).
- Prywatyzacja i restrukturyzacja nie może wpływać na podniesienie cen usług komunalnych z dwóch powodów. Po pierwsze, że nie wszystkie usługi będą sprywatyzowane. Po drugie – władze gminy mogą podpisywać długoterminowe umowy zawierające zasady ustalania cen. Wyjątek stanowią sytuacje, w których ma miejsce widoczne podniesienie jakości.
- W ramach obowiązującego porządku prawnego można przebudowywać zarządzanie usługami komunalnymi, prywatyzować je oraz kreować konkurencję.

Dzięki dobrze przeprowadzonej prywatyzacji dochodzi do wielu korzystnych przemian. Do tych najważniejszych możemy zaliczyć zwiększenie wydajności. Na polski rynek wkracza obcy kapitał, umożliwiając tym samym rozwój przedsięwzięć, które nie mogą być prowadzone z wykorzystaniem rodzimych zasobów finansowych. Prywatyzacja często powoduje także przełamanie monopolu, a więc wzrasta konkurencja, która jest bardzo pozytywnym zjawiskiem rynkowym.

Cechą gospodarki rynkowej jest konkurencja i dominacja własności prywatnej. Nie przeczy temu, że sens gospodarki rynkowej polega też na pluralizmie różnych form organizacyjno-prawnych i typów własności, których przewaga efektywnościowa ujawni się w rywalizacji z innymi formami organizacyjnymi i własnościowymi.

Wydaje się, że obok konkurencji rynkowej równie ważną rzeczą jest kooperacja różnych władz i podmiotów gospodarczych. Kooperacja ta może przyjmować różne formy porozumień, sojuszy i współdziałania, które pozwalają zrealizować nie tylko cel pojedynczego uczestnika, ale pośrednio również zapewnić interes publiczny. Tego typu działanie jest szczególnie pożądane w budowie i eksploatacji infrastruktury technicznej.

Z tych powodów należy w sektorze komunalnym szerzej wykorzystywać rozwiązania preferujące własność mieszaną w oparciu o zasadę public-private partnership. Można w tym upatrywać sposób świadczenia usług komunalnych, w który zaangażowany jest kapitał komunalny i kapitał prywatny. System ten zaczął się rozpowszechniać na świecie w większych rozmiarach po wojnie. Ten model świadczenia usług komunalnych ma jeszcze charakter załączkowy i stanowi alternatywną propozycję na rozwiązywanie, obok usług komunalnych, wielu problemów gospodarki lokalnej i regionalnej w Polsce.

Bibliografia

1. Aziewicz T., Jacaszek I., Żuk K., Monitoring przekształceń w sektorze usług komunalnych, IBnGR, Gdańsk 1996r.
2. Aziewicz T., Gospodarka rynkowa w usługach komunalnych, IBnGR nr 92, Gdańsk 1998r.
3. Aziewicz T. (red.), Prywatyzacja usług komunalnych w Polsce, Gdańsk-Lublin 1994r.
4. Aziewicz T. (red.), Przekształcenia w sektorze usług komunalnych, IBnGR, Gdańsk 1992r.
5. Dokument: „Państwo sprawne, przyjazne i bezpieczne”, URM, wrzesień, Warszawa 1996r.
6. Grzymała Z., Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010r.,
7. Małecki L., Joint ventures w sferze infrastruktury technicznej, „Wspólnota” nr 38 z 1997r.
8. Rozmowa z T.Aziewiczem, Przekroczony punkt zwrotny, „Wspólnota” nr 40 z 1997r.
9. „Rzeczpospolita” z dnia 29-31 marca 1997r.
10. „Rzeczpospolita” nr 66 z 1997r.
11. Szablewski A.T., Teoretyczne i praktyczne problemy prywatyzacji gospodarki na przykładzie Wielkiej Brytanii, Łódź 1992 (maszynopis),
12. Tamowicz P., Władza poprzez własność, „Wspólnota” nr 47 z 1991r.
13. Trusewicz I., Komunikacja z zyskiem, „Rzeczpospolita” nr 108 z 1996r.
14. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2018r. poz.995)
15. Ustawa z dnia 10 maja 1990r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. nr 32, poz. 191 z późn. zm.)
16. Ustawa z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 16, poz. 95 z późn. zm.).
17. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej (t.j.Dz.U. z 2017r. poz. 827).
18. Walczak P., Przekształcenia przedsiębiorstw komunalnych, „Wspólnota” nr 17-18 z 1995r.
19. Wojciechowski E., Przedsiębiorstwa komunalne w nowych warunkach organizacyjno-prawnych, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” nr 10 z 1991r.
20. Wojciechowski E., Gospodarka samorządu terytorialnego, Difin, Warszawa 2012r.
21. Wojciechowski E., Zarządzanie w samorządzie terytorialnym, Difin, Warszawa 2012r.
22. W poszukiwaniu modelu przedsiębiorstwa komunalnego, IGPIK, Warszawa 1993r.,
23. Zalewski A., Warunki efektywności prywatyzacji przedsiębiorstw komunalnych, „Samorząd Terytorialny” nr 1-2 z 1992r.,



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl