

Krzysztof Żuk

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

PRZEKSZTAŁCENIA ORGANIZACYJNO-PRAWNE I WŁASNOŚCIOWE W GOSPODARCE KOMUNALNEJ Z PERSPEKTYWY DOŚWIADCZEŃ PROGRAMU PRYWATYZACJI PODMIOTÓW KOMUNALNYCH PHARE

1. Problemy przekształceń i restrukturyzacji w sektorze usług komunalnych

Reforma samorządowa w Polsce uruchomiła proces przekształceń własnościowych i organizacyjno-prawnych w gospodarce komunalnej, która w rozumieniu Ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (DzU 1997 nr 9, poz. 43 ze zm.) polega na wykonywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Zgodnie z art. 2 cytowanej ustawy, gospodarka komunalna obejmuje głównie zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. W sferze gospodarki komunalnej obok zadań o charakterze użyteczności publicznej wykonywane mogą być także zadania wykraczające poza tę sferę. To rozróżnienie ma istotne znaczenie z punktu widzenia ustawowo określonego zakresu dopuszczalności wyboru formy organizacyjno-prawnej realizacji zadań jednostki samorządu terytorialnego. Ustawa o gospodarce komunalnej (art. 10) najszerszy zakres możliwości tego wyboru przyznała gminie. Wybór formy organizacyjno-prawnej stanowi element polityki gminy, która może realizować zadania publiczne: samodzielnie (wykorzystując formy gospodarki budżetowej i pozabudżetowej), za pośrednictwem tworzonych spółek prawa handlowego bądź też wykorzystując

cywilnoprawne formy realizacji zadań gospodarczych. W tym ostatnim przypadku, stosownie do treści art. 3 ust. 1 Ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, gmina może powierzyć wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nie mającym osobowości prawnej w drodze umowy na zasadach ogólnych, z zastosowaniem przepisów o zamówieniach publicznych. Podkreślić przy tym należy, że ustawa o gospodarce komunalnej nakazuje prowadzić działalność wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w formie spółki kapitałowej (art. 9 w związku z art. 7). Świadczenie usług komunalnych z wykorzystaniem w tym celu spółki kapitałowej powoduje jednak, że organy gmin stają wobec poważnego dylematu, występując jednocześnie w dwóch rolach: jako organ założycielski podmiotu komunalnego i reprezentant interesów społeczności lokalnej. Możliwe jest bowiem występowanie rozbieżności między potrzebami publicznymi społeczności lokalnej (znajdującymi odbicie w polityce organów gminy wobec sfery usług komunalnych) a wymogiem opłacalności mikroekonomicznej podmiotów świadczących te usługi, co w konsekwencji może prowadzić do rozbieżności celów: gminy – jako organizatora usług komunalnych, oraz podmiotu komunalnego świadczącego usługi komunalne. Możliwość wystąpienia sprzeczności układu celów między podmiotami komunalnymi funkcjonującymi w warunkach gospodarki rynkowej a gminą staje się szczególnie widoczna, jeśli przyjąć, że funkcją celu tych pierwszych jest osiąganie zysku, podstawowym zaś ustawowym celem organów gminy – zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej. W tym ostatnim przypadku władze lokalne, precyzując tę funkcję celu, będą decydować o przewadze funkcji ekonomicznych (rynkowych) w sferze usług komunalnych, bądź funkcji społecznych, których dominacja w konsekwencji wymagać może jednak dotowania działalności w sferze usług z budżetu gminy. Dodatkową przesłanką istotną dla analizowanego wyboru celu jest to, czy w działalności organów gminy dominuje perspektywa działań i potrzeb bieżących, czy też realizowana jest koncepcja działań wieloletnich, nastawionych na rozwój sfery usług i kształtowanie pożądaných standardów usług i postępu technicznego. W tym drugim przypadku realizowany powinien być model organizacji i rozwoju usług komunalnych uwzględniający mechanizmy właściwe gospodarce rynkowej [3, s. 48-49].

Dominujący dotychczas w Polsce (zwłaszcza w latach 90.) model organizacji świadczenia usług komunalnych charakteryzujący się bezpośrednim zaangażowaniem gminy w proces świadczenia tych usług, dominacją krótkiego horyzontu czasowego i brakiem długofalowej strategii rozwoju całej sfery usług oraz przedstawionymi wyżej uwarunkowaniami funkcji celu nie sprzyjał zapewnieniu efektywności gospodarowania w tej sferze. Niezbędne stało się zatem przezwyciężenie wskazanych wyżej sprzeczności poprzez realizację koncepcji działań wieloletnich, nastawionych na rozwój sfery usług oraz poprzez ograniczenie zaangażowania gmin w bezpośrednią realizację usług i skupienie się na roli organizatora rynku. W związku z tym podkreślić należy zasadność realizacji innego modelu rozwoju

sferę usług, uwzględniającego rynkowe uwarunkowania rozwoju sektora użyteczności publicznej, oraz długofalowe strategie gmin w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb społeczności lokalnych. Model ten, wykorzystujący mechanizmy właściwe gospodarce rynkowej, charakteryzuje się m.in.: kreowaniem układów konkurencyjnych w świadczeniu usług komunalnych, komercjalizacją podmiotów komunalnych działających w warunkach monopolu pełnego i ocenianiem ich z punktu widzenia długofalowej efektywności i realizacji kompleksowego programu rozwoju gminy, kształtowaniem właściwych standardów usług i postępu technicznego oraz wmontowaniem rozwoju sfery usług w program rozwoju mikroregionu. Model ten propagować powinien efektywność, innowacyjność i kompleksowość długofalowego rozwoju sektora użyteczności publicznej [4, s. 426-427]. Podkreślić należy, że realizacja powyższego modelu świadczenia usług komunalnych wymaga tworzenia systemów informacyjnych pozwalających określać bieżące oraz przyszłe zapotrzebowanie na usługi, preferowane kierunki rozwoju usług, niezbędne przedsięwzięcia racjonalizujące świadczenie usług, rozdział obowiązków i odpowiedzialności w zakresie bieżącego wykonywania usług, jak również w zakresie niezbędnych inwestycji i modernizacji umożliwiających utrzymywanie pożądanych technicznych warunków realizacji usług, a także założeń polityki taryfowej w odniesieniu do usług świadczonych w warunkach monopolu.

Wdrożenie scharakteryzowanego wyżej systemu zarządzania stwarza możliwość sprawnego i efektywnego działania oraz osiągnięcia pożądanych standardów jakościowych usług, za które gmina odpowiada. System ten determinuje także strategię rozwojową podmiotów komunalnych świadczących usługi, definiowaną jako długookresową działalność tych podmiotów (spółek), związaną z określeniem celów oraz z przygotowywaniem i realizacją efektywnych programów w obszarze rynku, techniki, technologii, organizacji i ekonomiki. Można zatem przyjąć, że strategia ta obejmuje działania podejmowane przez podmiot gospodarczy w ramach istniejącego otoczenia i dostępnych środków do osiągnięcia swoich celów [5, s. 32-33].

W przedstawionym wyżej kontekście należy analizować problem restrukturyzacji usług komunalnych, rozumianej jako proces zmiany struktur systemu świadczenia usług w celu dostosowania ich do otoczenia rynkowego. W odniesieniu do podmiotu komunalnego restrukturyzacja będzie oznaczała ogół działań prowadzących do zmian wewnętrznej struktury podmiotu. W procesie restrukturyzacji eksponowany jest czynnik strukturalny efektywnego funkcjonowania systemu. Restrukturyzacja podmiotu komunalnego koncentruje się zatem na zmianach strukturalnych istniejących w systemie przedsiębiorstwa (spółki) i jest realizowana przez opracowanie i wdrażanie strategii odpowiednich do zmian dokonujących się w otoczeniu [6, s. 16].

– Proces restrukturyzacji podmiotu komunalnego jest przy tym na ogół procesem długotrwałym, obejmującym swoim zasięgiem ogół działań podejmowanych wewnątrz przedsiębiorstwa. Do najistotniejszych obszarów restrukturyzacji można zaliczyć:

- wybór formy organizacyjno-prawnej świadczenia usług komunalnych;
 - restrukturyzację systemu zarządzania, obejmującą zasady zarówno ustalania celów funkcjonowania przedsiębiorstwa, jak i przebiegu procesów informacyjnych służących do osiągania tych celów. W tym kontekście dokonywane są zmiany w strukturze organizacyjnej, w relacjach pomiędzy poszczególnymi jednostkami wyodrębnionymi w tej strukturze, w umiejscowieniu wszelbi podejmowania decyzji w powiązaniu z funkcjami realizowanymi przez spółkę itd.;
 - restrukturyzację finansową mającą na celu zmianę sytuacji finansowej przedsiębiorstwa i stabilizowanie jej w długim okresie;
 - restrukturyzację zatrudnienia związaną ze zmianą struktury zatrudnienia i powiązań informacyjno-decyzyjnych mających na celu lepsze wykorzystanie zasobów ludzkich;
 - restrukturyzację majątku wyrażającą się w takiej zmianie struktury majątku posiadanego przez spółkę (sprzedaż lub dzierżawa zbędnych składników majątku trwałego, określenie zasad korzystania z majątku itd.), która z jednej strony zapewni jego efektywne wykorzystanie, z drugiej zaś umożliwi wsparcie działań rozwojowych w zakresie prowadzonej działalności;
 - restrukturyzację własnościową, zakładającą częściową prywatyzację spółki.
- W tym ostatnim przypadku należy podkreślić, że zmiana struktury własnościowej powinna być na ogół efektem całościowego procesu restrukturyzacji przedsiębiorstwa.

2. Sektor usług komunalnych z perspektywy doświadczeń programów pomocowych PHARE

Przekształcenia organizacyjno-prawne i własnościowe w sferze objętej działalnością gospodarczą gmin okazały się dla organów jednostek samorządu terytorialnego procesem trudnym i skomplikowanym, głównie ze względu na charakter i specyfikę podmiotów świadczących usługi komunalne oraz na brak strategicznego kontekstu tych przekształceń. Organy gmin nie były też koncepcyjnie przygotowane do przekształcenia istniejących przedsiębiorstw komunalnych w efektywnie działające podmioty realizujące zadania o charakterze użyteczności publicznej (wiedza na temat rynkowego modelu zarządzania gospodarką komunalną pojawiała się bowiem stopniowo).

Skonfrontowanie organów gmin z potrzebą wprowadzenia określonych wyżej zmian w sferze organizacji i zarządzania usługami komunalnymi oraz racjonalizacji działań podmiotów komunalnych, a także samych podmiotów z otwierającym się stopniowo na konkurencję rynkiem wskazało, że nie sprostały one generalnie stawianym przez otoczenie wyzwaniom. Prowadzone badania [1, s. 6-22; 7, s. 239-257] oraz analiza zgromadzonych w końcu lat 90. przez Ministerstwo Skarbu Państwa

informacji dotyczących przekształceń i prywatyzacji mienia komunalnego¹, dowiodły opóźnionych i realizowanych w ograniczonym zakresie działań restrukturyzacyjnych w odniesieniu do zarówno całej sfery usług, jak i do konkretnych podmiotów komunalnych.

W powyższym kontekście istotnego znaczenia nabrało zewnętrzne wsparcie procesu przekształceń i restrukturyzacji w sektorze usług komunalnych, zwłaszcza że dynamika tego procesu znacznie odbiegała od potrzeb (w tym generowanych przez dynamikę procesu przekształceń własnościowych i restrukturyzacji dokonujących się w otoczeniu sektora komunalnego). Bezpośrednie wsparcie przez administrację rządową procesu przekształceń organizacyjno-prawnych i własnościowych w sektorze komunalnym było także związane z potrzebą kontynuowania wdrażania reform systemowych i gospodarczych oraz oparcia polityki władz lokalnych w obszarach konkretnych usług komunalnych na zasadach wypracowanych przez państwa członkowskie Unii Europejskiej. Należy podkreślić, że na mocy Ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jednolity: DzU 1999 nr 82, poz. 928 ze zm.) tylko minister skarbu państwa uprawniony jest do inicjowania polityki państwa w zakresie przekształceń własnościowych mienia komunalnego. Realizując powyższe uprawnienia, minister skarbu państwa odwołał się do pozytywnych doświadczeń wynikających z realizowanych w latach 90. programów wspierania procesu prywatyzacji i restrukturyzacji przedsiębiorstw państwowych, w ramach programu PHARE, wdrażając w latach 1998-2000 Program Wspomagania Prywatyzacji Przedsiębiorstw Komunalnych finansowany ze środków funduszu PHARE 1996, a następnie Program Prywatyzacji Podmiotów Komunalnych realizowany w latach 2003-2004 (PHARE 2000). W pierwszym programie uczestniczyło łącznie 90 podmiotów komunalnych, do drugiego zakwalifikowano kolejne 150 podmiotów.

Opracowane w Ministerstwie Skarbu Państwa programy wspierania procesu prywatyzacji podmiotów komunalnych miały na celu zdynamizowanie działań prywatyzacyjnych i restrukturyzacyjnych organów gmin, niezbędnych z punktu widzenia kreowania rynkowych zasad działalności w sektorze komunalnym, a także przygotowanie do funkcjonowania na Wspólnym Rynku UE. Pomoc świadczona organom gmin i podmiotom komunalnym w obydwu ww. programach składała się z komponentu szkoleniowego i pomocy technicznej obejmującej: doradztwo przy wyborze optymalnej koncepcji prywatyzacji lub opracowanie planu restrukturyzacji, pomoc w przygotowaniu dokumentacji prywatyzacyjnej (obejmującej m.in. analizę sytuacji prawnej majątku, analizę otoczenia podmiotów komunalnych, analizę stanu i perspektyw rozwoju podmiotu oraz realizacji obowiązków wynikają-

¹ Minister Skarbu Państwa gromadzi dane o procesach przekształceń i prywatyzacji mienia komunalnego na podstawie art. 69 Ustawy z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (DzU 2002 nr 171, poz. 1397 ze zm.) oraz Rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z 16 stycznia 1998 r. w sprawie zakresu i trybu składania informacji dotyczących przekształceń i prywatyzacji mienia komunalnego (DzU nr 12, poz. 52 ze zm.) zastąpionego następnie Rozporządzeniem Ministra Skarbu Państwa z dnia 12 listopada 2003 r. (DzU nr 206, poz. 2004), określającym obowiązujący zakres informacji i tryb ich przekazywania.

cych z tytułu wymagań ochrony środowiska, a także oszacowanie wartości), pozyskanie inwestorów dla podmiotów zakwalifikowanych do prywatyzacji, przygotowanie i obsługę procesu prywatyzacji oraz doradztwo w trakcie negocjacji z potencjalnymi inwestorami.

Niezależnie od oceny efektów ilościowych realizowanych programów pomocowych wskazać należy, że zwiększyły one poziom wiedzy i świadomość kierownictw i pracowników podmiotów komunalnych w zakresie rynkowych uwarunkowań działalności oraz przekształceń zachodzących w sektorze komunalnym w Polsce i w Europie. Pozytywna ocena programów wspierających proces prywatyzacji podmiotów komunalnych wynika również z analizy barier, które należało przezwyciężyć w toku ich realizacji.

Realizacja programów wspierania prywatyzacji podmiotów komunalnych niewątpliwie sprzyjała optymalnemu wyborowi koncepcji prywatyzacji. Początkowo analizowano na ogół wiele sposobów przekształceń, z reguły opowiadając się ostatecznie za rozwiązaniami zapewniającymi kapitałowe zasilenie przedsiębiorstw, co miało pozwolić na osiągnięcie silnych proefektywnościowych celów prywatyzacji. Zwrócić należy także uwagę na wykorzystanie programów pomocowych do przygotowania prywatyzacji podmiotów z tzw. trudnych branż do sprywatyzowania. W tym kontekście uznać należy realizowane programy pomocowe za istotne narzędzie prywatyzacji tych podmiotów. Co ważniejsze, o ile celem krótkookresowym programów było przyspieszenie prywatyzacji, o tyle celem długoterminowym jest głównie stymulacja procesu transformacji sektora komunalnego i gospodarki na szczeblu lokalnym.

Programem Prywatyzacji Podmiotów Komunalnych PHARE objęto 150 podmiotów (zlokalizowanych w 111 gminach) reprezentujących wszystkie branże komunalne². W tej grupie znajdowało się 77 podmiotów jednobranżowych oraz 73 podmioty prowadzące działalność wielobranżową. Wśród podmiotów zakwalifikowanych do programu pomocowego 51% funkcjonowało w formie spółek kapitałowych, co oznacza, że udział zakładów budżetowych był większy niż w całości sektora komunalnego. W tym ostatnim przypadku według szacunków Ministerstwa Skarbu Państwa, udział zakładów budżetowych kształtował się bowiem w 2003 r. na poziomie około 40% [2, s. 32]. Podkreślić jednak należy, że brak jest dokładnych informacji dotyczących udziału poszczególnych form organizacyjno-prawnych w sektorze komunalnym, można natomiast zauważyć stale malejący udział zakładów budżetowych i zwiększającą się liczbę spółek z udziałem kapitału jednostek samorządu terytorialnego [2, s. 34]. Interesującą informacją jest stwierdzenie, że blisko 60% zakładów budżetowych objętych programem pomocowym prowadziło działalność poza sferą użyteczności publicznej, zabronioną przez Ustawę z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. Zwrócić również należy uwagę na to, że formę spółki kapitałowej wyko-

² Autor artykułu był w Ministerstwie Skarbu Państwa koordynatorem realizacji programu.

rzystywano najczęściej w branżach usług, w których pojawiała się konkurencja, tym większa, im w większej jednostce terytorialnej funkcjonował dany podmiot komunalny.

Analizowane podmioty działające w poszczególnych branżach usług komunalnych w różnym stopniu poddawane są presji konkurencji. W branży wodno-kanalizacyjnej, a także – choć w mniejszym stopniu – w ciepłownictwie nadal występuje monopol (możliwości kreowania konkurencji na tych rynkach warunkowane są oddzieleniem zarządzania od infrastruktury). W niewielkim zakresie próby tworzenia konkurencyjnego rynku pojawiają się również w przypadku komunikacji miejskiej. W badanych spółkach efektywność wykorzystania majątku jest wyraźnie wyższa niż w zakładach budżetowych; spółki szybciej też poprawiały swoje wyniki ekonomiczne. Dostrzec także należy, że przy uwzględnieniu wartości amortyzacji (nie występującej w zakładach budżetowych) rentowność netto zakładów budżetowych byłaby znacznie niższa i ujemna.

Realizowany przez Ministerstwo Skarbu Państwa program wskazał, że w gospodarce komunalnej dominują niewłaściwe modele świadczenia usług komunalnych. Stosunkowa duża liczba podmiotów jest nieskorporatyzowana (dotyczy to także konkurencyjnych branż usług), co utrudniało realizację procesu restrukturyzacji i prywatyzacji podmiotów komunalnych. Podkreślić także należy, że organy gmin na ogół nie definiowały swoich oczekiwań w stosunku do wyników działalności podmiotów komunalnych oraz opracowywanych przez nie programów rozwojowych. Brak było również wyraźnej woli poddania podmiotów komunalnych presji konkurencji, co potwierdza częsta praktyka bezprzetargowego zlecania zadań (możliwa wobec nadal utrzymującej się znacznej „budżetyzacji” gospodarki komunalnej). Dostrzegając w trakcie realizacji programu pomocowego silne bariery prywatyzacji podmiotów komunalnych poszukiwano rozwiązań optymalnych, z punktu widzenia interesów społeczności lokalnych, związanych m.in. z prywatyzacją zarządzania, prywatyzacją części majątku czy też ograniczeniem funkcji samorządów wyłącznie do roli organizatora świadczenia usług (i kontraktowania ich w trybie wskazanym w ustawie o zamówieniach publicznych).

Program Prywatyzacji Podmiotów Komunalnych PHARE miał na celu wsparcie procesu restrukturyzacji w sferze usług komunalnych, poprawę konkurencyjności podmiotów komunalnych i przygotowanie ich do działań na Wspólnym Rynku UE. Realizowany program niewątpliwie spełnił oczekiwania organów gmin. Wykonana została bowiem ogromna praca analityczna związana z opracowywaniem dokumentacji prywatyzacyjnej, umożliwiającą właściwą ocenę efektywności i sprawności działania podmiotów komunalnych. Przedstawiono różne modele świadczenia usług, rekomendując wdrażanie modeli opartych na zachowaniach konkurencyjnych. Zorganizowano wreszcie liczne warsztaty, seminaria i konferencje (ok. 500 spotkań z przeszło 7000 uczestników) zwiększające poziom wiedzy i świadomości w zakresie rynkowych uwarunkowań działalności i efektywnych modeli świadczenia usług komunalnych.

3. Wspieranie procesu przekształceń własnościowych i organizacyjno-prawnych w sektorze komunalnym.

Wnioski z realizacji programów pomocowych

Zrealizowane programy pomocowe pozwalają na sformułowanie kilku ogólnych wniosków:

1. Konfrontacja dotychczasowych działań organów gmin z potrzebą realizacji procesu restrukturyzacji w sektorze komunalnym (determinowana zmianami w otoczeniu rynkowym), samych zaś podmiotów komunalnych z otwierającym się na konkurencję rynkiem usług komunalnych pozwala podkreślić opóźnione i realizowane w ograniczonym zakresie działania restrukturyzacyjne (prywatyzacyjne) w odniesieniu zarówno do całej sfery usług, jak i do konkretnych podmiotów komunalnych.

2. Rozwój rynku usług komunalnych wymaga wspomnianego wcześniej skoncentrowania się organów gminy na roli organizatora usług. Jest to podstawowa przesłanka tworzenia dostępu do rynku usług podmiotom gospodarczym na podstawie zobiektywizowanych kryteriów. Rozdzielenie funkcji organizacji rynku usług komunalnych (jako funkcji właściwej dla organów gminy, związanej z realizacją ustawowo określonych zadań własnych gminy) oraz funkcji wykonawstwa usług umożliwia uruchomienie mechanizmu konkurencji oraz obiektywizację kosztów świadczenia usług. W analizowanych gminach dostrzegano na ogół potrzebę rozdzielenia funkcji organizatora rynku usług komunalnych oraz funkcji świadczenia usług. Dostrzegano także potrzebę transformacji dotychczasowego sposobu organizacji i zarządzania sferą usług komunalnych. Brakowało jednak woli organów gmin do podejmowania decyzji restrukturyzacyjnych zmieniających model funkcjonowania usług komunalnych. Potwierdzeniem tego jest znaczna liczba podmiotów komunalnych działających nadal w formie zakładu budżetowego, wykorzystujących możliwość bezprzetargowego pozyskiwania zleceń oraz wymagających finansowania potrzeb inwestycyjnych z budżetu gminy. Nadmierne wykorzystywanie formy zakładu budżetowego prowadzi zatem do ograniczenia konkurencji na rynku usług i ukrywania prawdziwych kosztów realizacji zadań. Wybór formy jednoosobowej spółki gminy sprzyjałby niewątpliwie bardziej efektywnemu gospodarowaniu, a przede wszystkim stwarzałby możliwość gromadzenia środków na modernizację i odtwarzanie majątku trwałego. Z tych też względów organy większości analizowanych gmin deklarowały dokonanie przekształceń istniejących zakładów budżetowych w spółki „komunalne”. Podkreślenia jednak wymaga to, że tylko w przypadku nielicznych podmiotów ich korporatyzacja miała umożliwić wdrożenie programów prywatyzacji (niewiele gmin było przygotowane do realizacji decyzji prywatyzacyjnych oraz decyzji związanych ze zmianą modelu świadczenia usług).

3. Organy założycielskie podmiotów komunalnych wobec konieczności wprowadzenia zmian organizacyjno-prawnych i własnościowych w sferze usług komu-

nalnych przyjęły na ogół postawy „wyczekujące”, wynikające zarówno z niewystarczającego poziomu wiedzy o zasadach i procedurach prywatyzacji oraz doświadczenia w tym zakresie, jak i nadmiernego niekiedy „upolitycznienia” kwestii przekształceń organizacyjno-prawnych i własnościowych w sektorze komunalnym. Prowadzi to do braku strategii przekształceń i do wydłużenia w czasie procesów decyzyjnych związanych z przekształceniami organizacyjno-prawnymi i własnościowymi w sektorze komunalnym.

4. Silną barierą prywatyzacji podmiotów komunalnych jest obawa, czy uda się zapewnić dostępność i ciągłość świadczenia usług (zwłaszcza wobec nieodwracalności wprowadzanych zmian). Organy gmin utożsamiają bowiem często prywatyzację z ograniczeniem swych tradycyjnych uprawnień ingerowania w działalność związaną ze świadczeniem usług komunalnych, dostrzegając w prywatyzacji zagrożenie dla zasady ciągłości świadczenia tych usług.

5. Analiza podmiotów komunalnych objętych programem pomocowym wykazała dość duże zróżnicowanie stopnia zaawansowania procesu restrukturyzacji. Podmioty poddane presji konkurencji zmuszone zostały do głębokiej restrukturyzacji zasobów (restrukturyzacji technicznej i technologicznej, majątku, a w mniejszym zakresie zatrudnienia) oraz restrukturyzacji organizacyjnej i zmiany systemu zarządzania. W pozostałych podmiotach wprowadzone zmiany przyczyniły się do niewielkich modyfikacji struktur wewnętrznych, uruchamiając jedynie „płytkie rezerwy”. Warto jednak podkreślić, że badane przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, mimo uprzywilejowanej pozycji rynkowej (monopol naturalny), charakteryzuje stosunkowo dynamiczne podejście do zmian w podstawowych obszarach gospodarowania i prowadzenie w szerokim zakresie działalności inwestycyjnej. Wynika to głównie z realizowanych przez nie strategii oraz dostępności do preferencyjnych środków finansowych. Mimo iż organy gmin na ogół nie definiują celów długofalowych rozwoju tej sfery usług komunalnych, w przedsiębiorstwach wodociągowo-kanalizacyjnych z reguły występuje planowanie strategiczne i operacyjne. Wiązać to należy z uwarunkowaniami techniczno-eksploatacyjnymi i specyfiką sposobu świadczenia usług w tej sferze. W znacznie mniejszym zakresie działania takie dotyczą firm ciepłowniczych. Wskazany wyżej obszarom restrukturyzacji w obydwu wymienionych sferach usług nie towarzyszy jednak restrukturyzacja własnościowa. Wynika to z jednej strony z tego, że organy gmin, nie mając opracowanej strategii rozwoju sektora usług, nie są przygotowane do podejmowania decyzji o restrukturyzacji własnościowej tej grupy przedsiębiorstw, z drugiej zaś z braku wzorców i pozytywnych doświadczeń przekształceń własnościowych w tych sferach. Istotną determinantą restrukturyzacji przedsiębiorstw działających w warunkach monopolu naturalnego jest także stabilność i przewidywalność otoczenia regulacyjnego. Należy podkreślić, że organy gminy w roli regulatora nie spełniają dobrze wymogu niezależności i bezstronności. Największym jednak wyzwaniem w procesie przekształceń sektora komunalnego jest restrukturyzacja komunikacji miejskiej, przede wszystkim ze względu na deficytowość działalności

w tej sferze oraz wysoki stopień umorzenia majątku trwałego. Istnieją tu natomiast modelowe rozwiązania w zakresie wprowadzania mechanizmów rynkowych.

6. Analiza przekształceń organizacyjno-prawnych przedsiębiorstw komunalnych dowodzi, że podmioty działające w formie jednoosobowej spółki gminy wykazują znacznie większą aktywność w zakresie działań proefektywnościowych. Warto jednak zwrócić uwagę na to, że wielobranżowe podmioty komunalne (dominujące w małych i średniej wielkości miastach głównie ze względu na szczupłość lokalnego rynku stwarzającego zagrożenie dla usamodzielnionych jednostek świadczących jeden rodzaj usług) charakteryzują się w porównaniu z przedsiębiorstwami jednobranżowymi mniejszą skłonnością do działań rozwojowych i innowacyjnych. Wynika to m.in. z silnych ograniczeń zewnętrznych (w tym płynących z realizowanej polityki taryfowej), a także z możliwości wzajemnego subsydiowania usług prowadzącego do zniekształcenia rachunku mikroekonomicznej efektywności świadczenia usług.

7. Istotnym utrudnieniem dla zmian własnościowych w sektorze komunalnym może być ograniczona atrakcyjność inwestowania w sferze usług komunalnych, wynikająca z wielobranżowości podmiotów komunalnych oraz ze szczupłości lokalnego rynku. Słabe zainteresowanie potencjalnych inwestorów jest czynnikiem niesprzyjającym rozbudzaniu pozytywnej motywacji dla podejmowania ryzyka związanego z przekształceniami własnościowymi.

8. Przeprowadzona analiza dowodzi potrzeby definiowania przez organy gmin strategicznych kierunków działania w sferze usług. Brak planowania strategicznego stanowi bowiem barierę dla realizacji programu kompleksowej restrukturyzacji sfery usług komunalnych.

Literatura

- [1] Aziewicz T., Jacaszek I., Żuk K., *Monitoring przekształceń w sektorze usług komunalnych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 1995.
- [2] *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa 2004.
- [3] Karpuś P., Stefański M., Żuk K., *Strategie rozwoju gminy i restrukturyzacji usług komunalnych*, UMCS, Lublin 1996.
- [4] Kondrakiewicz T., Żuk K., *Wykorzystanie struktur holdingowych w procesie restrukturyzacji przedsiębiorstw komunalnych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” Sectio H, 2004, vol. XXXVIII, s. 426-427.
- [5] Pelka B., *Polityka przemysłowa, strategie i restrukturyzacja przedsiębiorstw*, ORGMASZ, Warszawa 1992.
- [6] Pierścionek Z., *Strategie rozwoju firmy*, PWN, Warszawa 1996.
- [7] Sadowy M., *Problemy przekształceń własnościowych w sektorze komunalnym*, [w:] *Zmiany w sektorze publicznym: aktorzy, dylematy, efekty (doświadczenia Francji i Polski)*, SGH, Warszawa 1999.

THE TRANSFORMATION OF THE PUBLIC UTILITY SECTOR IN PERSPECTIVE THE MUNICIPAL ENTERPRISES PRIVATISATION SUPPORT PROGRAMME OF PHARE

Summary

Local governments in starting transformation in the public utility sector, had no clear and consistent policy for the emerging markets and privatization of public services. Local governments could not distinguish the most important goal – models of efficient management of public services in the market economy. In the targeted sample, there was a progressive process of “self-learning”. However, local governments still need support which should be provided in the form of continuous education, promotion of good practice and technical assistance.

The Ministry of the Treasury began conceptual work concerning, with the participation of the EU Phare assistance fund, two programmes supporting the ownership transformation process in the public utility sector. The Municipal Enterprises Privatization Support Programme has been implemented by the Ministry of the Treasury since 1998 under the framework of Phare 1996 and Phare 2000 allocation. Funds at the MT's disposal enabled to launch tranches of the programme for the total of 90 (in the years between 1998 and 2000) and 150 (in the years between 2003 and 2004) participating municipal enterprises. The objective of the programme is to support privatization and restructuring in municipal entities. Under the framework of this programme technical and training assistance is provided to municipal entities and their founding bodies.