

Krzysztof Żuk

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

**RESTRUKTURYZACJA WIELOBRANŻOWYCH PODMIOTÓW
KOMUNALNYCH. KONCEPCJE I REALIZACJA****1. Restrukturyzacja w sektorze usług komunalnych**

Zasady funkcjonowania i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego określa Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej [10]. Zgodnie z treścią art. 1 ust 2 cytowanej ustawy gospodarka komunalna obejmuje przede wszystkim zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności przez świadczenie usług powszechnie dostępnych. W sferze użyteczności publicznej jednostki samorządu terytorialnego mogą wykorzystywać zarówno formę zakładu budżetowego, jak i formy spółek kapitałowych. Poza tą sferą działalność gospodarcza samorządu może być prowadzona wyłącznie w formie spółek kapitałowych. Jednostki samorządu terytorialnego mogą także powierzać wykonanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej, w drodze umowy na zasadach ogólnych, z uwzględnieniem przepisów ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o zamówieniach publicznych. Wybór formy organizacyjno-prawnej gospodarki komunalnej stanowi przy tym element polityki jednostek samorządu terytorialnego, która z jednej strony powinna uwzględniać charakter i specyfikę podmiotów świadczących usługi komunalne, z drugiej zaś – strategiczny kontekst świadczenia tych usług, uwzględniający rynkowe uwarunkowania rozwoju sektora użyteczności publicznej oraz długofalowe strategie w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb społeczności lokalnych.

Strategie rozwoju i restrukturyzacji sektora usług komunalnych stanowią wybór logicznie uporządkowanych działań umożliwiających skuteczną realizację przyjętych priorytetów celów rozwoju. Strategie te mogą mieć charakter kompleksowy (odnoszący się do wszystkich obszarów działalności samorządu) lub częściowy (dotyczący poszczególnych sfer lub obszarów działalności). W pierwszym przypadku konieczne jest zdefiniowanie strategicznych kierunków działania oraz wyodrębnienie celów i programów operacyjnych, a także koordynacja wielu aspektów polityki gmin (ekonomiczno-finansowych, prawnych, przestrzennych itp.) w poszczególnych sferach sektora komunalnego, w perspektywie krótko- i długookresowej. Złożoność konstruowania takich strategii i wiążące się z tym trudności organizacyjne i finansowe powodują, że analizując lokalne strategie rozwoju i restrukturyzacji sektora, mamy najczęściej do czynienia ze strategiami częściowymi, dotyczącymi poszczególnych obszarów działalności gmin.

W ramach tych strategii można wyróżnić:

- strategie pasywne, w których podejmuje się działania uruchamiające tzw. płytkie rezerwy, nastawione przede wszystkim na likwidację barier rozwoju i zapobieganie niekorzystnym skutkom procesów gospodarczych (w ramach posiadanych możliwości),
- strategie aktywne, charakteryzujące się wysokim poziomem aktywności gospodarczej gminy i podmiotów komunalnych, mobilizacją środków ze wszystkich dostępnych źródeł oraz działaniami uruchamiającymi wysoki poziom efektywności i konkurencyjności na rynku lokalnym.

O ile w strategiach pasywnych dominują działania stabilizujące i przystosowawcze, o tyle strategie aktywne są oparte na działaniach dynamizujących rozwój sektora komunalnego. Pierwsze z nich charakteryzuje zwłaszcza tzw. tradycyjny model organizacji i rozwoju usług komunalnych, z dominacją krótkiego horyzontu czasowego i brakiem długofalowej strategii rozwoju całej sfery usług. Model ten, odpowiadając bieżącym potrzebom artykułowanym w polityce gmin, utrudnia transformację sfery usług komunalnych zapewniającą wysoką efektywność i sprawność działania w tej sferze oraz stworzenie rynku usług komunalnych. Strategie aktywne są właściwe dla modelu organizacji i rozwoju usług komunalnych wykorzystującego mechanizmy typowe dla gospodarki rynkowej, charakteryzującego się kreowaniem układów konkurencyjnych, komercjalizacją podmiotów komunalnych działających w warunkach monopolu i ocenianiem ich z punktu widzenia długofalowej efektywności i realizacji programu rozwoju sektora usług, kształtowaniem właściwych standardów usług i postępu technicznego oraz włączaniem rozwoju sfery usług w program rozwoju gminy [2, s. 12].

W przedstawionym wyżej kontekście należy zatem 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 restruktury-

zacji 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 [5, s. 1].

Proces restrukturyzacji podmiotu komunalnego jest przy tym zazwyczaj 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 zarówno zasady ustalania celów funkcjonowania przedsiębiorstwa, jak i przebieg procesów informacyjnych służących osiągnięciu tych celów (w tym kontekście dokonywane są zmiany w strukturze organizacyjnej, w relacjach pomiędzy poszczególnymi jednostkami wyodrębnionymi w tej strukturze, w umiejscowieniu szczebli 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.

W tym ostatnim przypadku należy podkreślić, że zmiana struktury własnościowej powinna być na ogół efektem całościowego procesu restrukturyzacji przedsiębiorstwa [7, s. 50].

Jednostki samorządu terytorialnego realizują najczęściej zadania publiczne samodzielnie – wykorzystując formę zakładu budżetowego, bądź za pośrednictwem tworzonych spółek kapitałowych. Według danych raportu o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego Ministerstwa Skarbu Państwa usługi komunalne świadczone są w ok. 60% w formie spółek kapitałowych (w tym w ponad 90% w formie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością), przy widocznej tendencji stale malejącego udziału zakładów budżetowych [1, s. 32, 34]¹. Znaczna część tych podmiotów prowadzi działalność wielobranżową (brak jest jednak dokładnych danych pozwalających dokonać jednoznacznego podziału na podmioty wielobranżowe i jednobranżowe).

¹ Dane liczbowe opisujące przekształcenia organizacyjno-prawne podmiotów komunalnych zawierają m.in. prace [8, s. 297-305].

Wielobranżowe podmioty komunalne są dominującą formą organizacyjną świadczenia usług komunalnych w miastach małych i średniej wielkości. Przedmiotowy zakres działalności tych jednostek obejmuje z reguły kilka rodzajów usług. Wielobranżowość podmiotów komunalnych w wymienionych kategoriach gmin wynika przede wszystkim ze wzajemnych powiązań jednostek (zakładów) składających się na całość majątku komunalnego (wspólna baza techniczna), ze szczupłości lokalnego rynku (stwarzającego zagrożenie dla usamodzielnionych jednostek świadczących jeden rodzaj usług), z przekonania, iż większą efektywność warunkuje prowadzenie działalności wielobranżowej (przy określonych zależnościach występujących pomiędzy poszczególnymi rodzajami usług) oraz z możliwości wzajemnego subsydiowania usług. W tym ostatnim przypadku wynika to najczęściej ze świadomej polityki gmin traktujących świadczone usługi jako pewną całość i koncentrujących w jednej jednostce organizacyjnej gminy odpowiedzialności za ciągłość i sprawności ich świadczenia, a także z możliwości eliminowania dotacji i minimalizowania obciążeń podatkowych prowadzonej działalności. Za wielobranżowym charakterem działalności często opowiadały się także zarządy podmiotów komunalnych, mając dzięki temu możliwość stosowania „rachunku wyrównawczego” pomiędzy świadczonymi usługami (zyski z jednej dziedziny pokrywają straty, które przynoszą inne) i stabilizowania tym samym sytuacji finansowej firmy [2, s. 179]. Niezależnie jednak od wskazanych wyżej przesłanek wielobranżowości podmiotów komunalnych podkreślić należy, iż niesie ona ze sobą niebezpieczeństwo ukrycia realnych kosztów świadczenia poszczególnych usług oraz możliwość niejawnego subsydiowania jednych konsumentów przez drugih. Tym samym wielobranżowość podmiotów komunalnych może utrudniać tworzenie rynku usług komunalnych oraz prywatyzację w tej sferze.

2. Wielobranżowe podmioty komunalne – diagnoza i rekomendacja zmian

Podstawą analizy zmian organizacyjno-prawnych i własnościowych zachodzących w grupie wielobranżowych podmiotów komunalnych była celowo dobrana próba gmin (miasta małe i średniej wielkości) oraz podmiotów komunalnych z województw: podlaskiego, lubelskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego. Badaniami objęto 24 podmioty, z których 10 działa w formie jednoosobowych spółek gmin (jako spółki z o.o.), 14 zaś w formie zakładów budżetowych. Badania przeprowadzono w latach 2004-2005². Przedmiotowy zakres działalności analizowanych podmiotów obejmuje najczęściej usługi w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, produkcji i dystrybucji energii cieplnej, oczyszczania i utylizacji odpa-

² Badania te stanowią fragment szerszych analiz autora, dotyczących systemów zarządzania i strategii rozwoju sfery usług komunalnych, kierunków i zakresu przekształceń organizacyjno-prawnych, demonopolizacji i kreowania układów konkurencyjnych w gminach oraz efektywnościowego aspektu procesu restrukturyzacji podmiotów komunalnych.

dów, administracji zasobów mieszkaniowych, usługi cementarne i pogrzebowe, a także usługi transportowo-drogowe, działalność remontowo-budowlaną i działalność handlową. Analiza podmiotów działających w formie spółek kapitałowych wskazuje, że świadczą one usługi komunalne oraz prowadzą działalność, wybiegającą poza sferę użyteczności publicznej, za pomocą wyodrębnionych w strukturze organizacyjnej zakładów, stanowiących zorganizowane części przedsiębiorstw, posiadających pewien zakres samodzielności w zakresie organizacji i wykonawstwa zadań, przy jednoczesnym braku samodzielności finansowej. Między poszczególnymi zakładami nie występują powiązania technologiczne, niewielki jest także stopień współdziałania usług. Każdy zakład zobowiązany jest do nadzorowania zgodności oferowania usług z normami jakości, a także analizowania rynku w zakresie popytu i podaży oraz organizowania systemu dystrybucji i zaopatrzenia zapewniającego utrzymanie określonej pozycji na rynku i rentowności.

Przeprowadzone badania wskazują na to, że w strukturze działalności wszystkich analizowanych podmiotów komunalnych, przy dominującej działalności o charakterze użyteczności publicznej, występuje również działalność wykraczająca poza tę sferę. Podkreślenia zatem wymaga, że działalność zakładów budżetowych poza sferą użyteczności publicznej jest zabroniona przez Ustawę z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej.

Analiza wyboru formy organizacyjno-prawnej działalności gospodarczej prowadzonej w badanych gminach dowodzi, że wybór ten nie był na ogół powiązany z programem rozwoju i restrukturyzacji sfery usług komunalnych – decydowały o tym potrzeby bieżące i ustawowe zobowiązanie gmin do wyboru formy organizacyjno-prawnej gospodarki komunalnej. Dokonywane przekształcenia nie stanowiły zatem – poza jednym przypadkiem – części składowej strategii rozwoju gminy. Uwaga ta nabiera szczególnego znaczenia w zestawieniu z funkcjami, jakie spełnia sektor użyteczności publicznej. Z jednej strony jest on związany z zadaniami własnymi gminy i zaspokajaniem zbiorowych potrzeb publicznych jej mieszkańców, z drugiej zaś jest czynnikiem dynamizującym rozwój gminy, przyczyniając się do tworzenia korzyści zewnętrznych, wyrażających się w przyciąganiu inwestycji o tzw. swobodnej lokalizacji. Dodać należy, że w badanych gminach forma jednoosobowej spółki gminy traktowana jest jako docelowa forma organizacyjno-prawna gospodarki komunalnej (zwłaszcza w przypadku przedsiębiorstw sieciowych). Przekształcenie podmiotów komunalnych o charakterze użyteczności publicznej w jednoosobowe spółki gmin ma zatem na ogół charakter „komercjalizacji nieprywatyzacyjnej”. Biorąc pod uwagę doświadczenia wynikające z dotychczasowego sposobu zorganizowania sfery usług, dostrzega się w badanych gminach potrzebę restrukturyzacji usług komunalnych, wykluczając jednak na ogół ich prywatyzację. Wynika to zarówno z obawy o zapewnienie dostępności i ciągłości świadczenia usług (organy gmin utożsamiają bowiem na ogół prywatyzację z ograniczeniem swych uprawnień do ingerowania w działalność związaną ze świadczeniem usług komunalnych), jak i z przekonania, że prywatyzacja gospodarki komu-

nalnej stanowi barierę w otrzymaniu środków unijnych na realizację programów inwestycyjnych (uzyskanie funduszy pomocowych, gdy inwestor prywatny jest właścicielem lub współwłaścicielem infrastruktury komunalnej, jest bowiem dużo trudniejsze). W tym ostatnim przypadku dodać także należy, że zawarte umowy na finansowanie projektów inwestycyjnych ze środków UE stanowią często czynnik uniemożliwiający jakiegokolwiek przekształcenia własnościowe, aż do momentu spłacenia zaciągniętych pożyczek i kredytów.

Wielobranżowość podmiotów komunalnych należy analizować w kontekście skutków, jakie może ona wywołać dla procesu restrukturyzacji tych podmiotów oraz dla ich sytuacji ekonomiczno-finansowej. Przeprowadzone badania pozwalają stwierdzić, że niemal we wszystkich analizowanych podmiotach występuje subsydiowanie „skrośne” (wyrażające się w pokrywaniu kosztów związanych z określonym rodzajem prowadzonej działalności lub określonej grupy odbiorców usług przychodami uzyskiwanymi z innej działalności lub od innej grupy odbiorców). Jest ono przy tym niezależne od formy organizacyjno-prawnej podmiotu komunalnego oraz od poziomu rentowności działalności. W tym ostatnim przypadku podkreślić należy, że w badanym okresie tylko 40% podmiotów działających w formie jednoosobowych spółek gmin wykazywało wynik dodatni (stabilny bądź sukcesywnie poprawiany), pozostałe analizowane spółki charakteryzowała zaś duża zmienność wyników. Zakłady budżetowe zgodnie z obowiązującymi przepisami nie sporządzały w badanym okresie typowego dla spółek rachunku zysków i strat, lecz sprawozdania z wykonania planów finansowych. Zestawione na ich podstawie rachunki zysków i strat dla analizowanego okresu wskazują również na dużą zmienność wyniku finansowego w odniesieniu do wszystkich badanych podmiotów. Uwzględniając jednak koszty amortyzacji majątku użytkowanego przez zakłady budżetowe (dające rzeczywisty obraz efektywności ekonomicznej świadczonych usług), podkreślić należy, że wszystkie badane zakłady wykazywały ujemny wynik netto. Wskazuje to na zniekształcony rachunek kosztów stosowany w zakładach budżetowych oraz na niewłaściwą politykę niskich opłat (cen) za świadczone usługi (kształtowaną przez organy gmin), nie pozwalającą na tworzenie funduszu modernizacyjnego. Przy takiej polityce wszystkie koszty związane z odtwarzaniem majątku, a także z niezbędnymi inwestycjami, pokrywane muszą być z budżetów gmin.

Wielobranżowość podmiotów komunalnych świadczących usługi ma niewątpliwie istotne znaczenie dla tych podmiotów, które działają w obszarze szczupłych lokalnych rynków zbytu. Przeprowadzone badania wskazują jednak na brak ścisłej zależności zachodzącej pomiędzy przedmiotowym zakresem działalności podmiotu a jego sytuacją ekonomiczno-finansową. Na wynik finansowy badanych podmiotów komunalnych w większym stopniu oddziaływała bowiem polityka kształtowania cen za usługi komunalne niż zakres prowadzonej działalności. Dodać także należy, że podejmowana przez badane podmioty działalność wykraczająca poza sferę użyteczności publicznej, prowadzona z reguły w warunkach nasilającej się

konkurencji, nie zapewniała na ogół oczekiwanej rentowności. W wielu przypadkach oznaczać to może ryzyko pokrywania strat związanych z tą działalnością z przychodów uzyskiwanych w sferze użyteczności publicznej. Niebezpieczeństwo wystąpienia takiej sytuacji jest szczególnie duże w odniesieniu do zakładów budżetowych, które w związku ze stosowanymi zasadami ewidencji zdarzeń gospodarczych nie prowadzą odpowiedniej analityki przychodów i kosztów z podziałem na poszczególne rodzaje działalności.

Wielobranżowość podmiotów komunalnych niewątpliwie utrudnia prowadzenie procesu ich restrukturyzacji, mającego na celu dostosowanie ich działalności do wymogów otoczenia rynkowego. Należy bowiem zwrócić uwagę na fakt, potwierdzany również we wcześniejszych badaniach autora [9, s. 96-129], iż podmioty te charakteryzują się, w porównaniu z przedsiębiorstwami jednobranżowymi, mniejszą skłonnością do działań rozwojowych i innowacyjnych, a także mniejszą aktywnością w kierunku działań proefektywnościowych i zwiększających zdolność konkurencyjną. Wynika to zarówno z możliwości wzajemnego subsydiowania usług, jak i z silnych uwarunkowań zewnętrznych tworzonych dla tej kategorii podmiotów komunalnych przez organy gminy. Podkreślić również należy charakterystyczne dla tej kategorii podmiotów komunalnych trudności w budowaniu ogólnych strategii działania w poszczególnych obszarach usług. Z tego też powodu wielobranżowość jest czynnikiem, który zmniejsza szanse pozyskania inwestora. Pomijając bowiem to, iż inwestorzy zainteresowani są prowadzeniem działalności zgodnej z ich specjalizacją branżową, wspomniany wyżej szeroki zakres działalności stwarza problemy organizacyjne oraz zniekształca rachunek kosztów świadczenia poszczególnych rodzajów usług komunalnych. Zmiany restrukturyzacyjne badanych podmiotów wyrażałyby się zatem przede wszystkim we wdrażaniu restrukturyzacji organizacyjnej i majątkowej prowadzącej – tam, gdzie byłoby to ekonomicznie uzasadnione – do utworzenia jednorodnych organizacyjnie podmiotów realizujących określony rodzaj usług komunalnych. Podkreślając strategiczny charakter usług wodno-kanalizacyjnych i powszechnie artykułowaną potrzebę zachowania kontroli gminy nad infrastrukturą wodno-kanalizacyjną, pozostałe obszary działalności można wydzielić z dotychczasowych struktur i usamodzielnic oraz poddać ewentualnej prywatyzacji w przypadku możliwości kreowania układów konkurencyjnych. Może to także dotyczyć usług w zakresie produkcji i dystrybucji energii cieplnej oraz gospodarki odpadami, które często świadczone są w warunkach konkurencji (choć przy dominującym udziale podmiotów komunalnych). Dodać do tego należy, że zgodnie z Ustawą z 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne* gminy nie kształtują obecnie polityki taryfowej w energetyce cieplnej (regulatorem rynku dostaw energii cieplnej jest Urząd Regulacji Energetyki, kontrolujący i zatwierdzający wnioskowane przez przedsiębiorstwa taryfy), a gospodarka odpadami oraz oczyszczania miast charakteryzuje się niskimi barierami wejścia na rynek (gminy kontrolują dostęp do rynku poprzez wydawanie zezwoleń, które powinien otrzymać każdy podmiot spełniający ustawowo określone wymagania).

Prywatyzacja usług komunalnych zwolniłaby organy gmin z bezpośredniego angażowania się w działalność operacyjną, umożliwiając skoncentrowanie się na funkcji organizatora usług komunalnych oraz na kontroli jakości ich wykonywania. W kontekście tych potencjalnych zmian własnościowych dostrzec należy możliwość zdynamizowania działań inwestycyjnych w sektorze komunalnym, mających istotne znaczenie z punktu widzenia standardów ilościowych i jakościowych świadczenia usług, zwłaszcza w perspektywie długookresowej i koniecznych dostosowań do wymagań obowiązujących dyrektyw UE. Warto zatem podkreślić, że badane spółki realizowały wydatki inwestycyjne kształtujące się w analizowanym okresie na poziomie nie wyższym od poziomu odpisów amortyzacyjnych, w przypadku zakładów budżetowych zaś, pozbawionych możliwości samodzielnego realizowania inwestycji, wydatki budżetowe gmin ograniczały się z reguły do niezbędnych inwestycji modernizacyjnych.

Restrukturyzacja usług komunalnych (zwłaszcza w dużych i średniej wielkości miastach) może być oparta na wykorzystaniu struktur holdingowych, stanowiących w warunkach gospodarki rynkowej rozpowszechnioną i sprawdzoną formę prowadzenia działalności gospodarczej, umożliwiającą osiągnięcie wyznaczonych celów strategicznych. W holdingu istnieje bowiem możliwość prowadzenia przez gminę skonsolidowanego zarządzania i formułowania strategii rozwoju usług komunalnych, przy zapewnieniu samodzielności operacyjnej poszczególnych spółek, co stwarza warunki do wprowadzenia profesjonalnego zarządzania oraz świadczenia usług o wymaganej jakości. Struktury holdingowe mogą być również wykorzystane w procesie restrukturyzacji wielobranżowych podmiotów komunalnych, zapewniając koncentrację funkcji strategicznych na poziomie podmiotu dominującego oraz wykorzystanie zasobów spółek powiązanych do realizacji wyznaczonych zadań strategicznych (przy zachowaniu korzyści wynikających z prawnej i ekonomicznej samodzielności spółek wchodzących w skład grupy kapitałowej). Barierą wykorzystania struktur holdingowych w sektorze komunalnym może być jednak stosunkowa ograniczoność rynków lokalnych – holdingi są bowiem organizacjami o znacznych rozmiarach działalności [3, s. 431].

W badanych gminach forma jednoosobowej spółki gminy prowadzącej działalność wielobranżową traktowana jest jako docelowa forma organizacyjno-prawna gospodarki komunalnej. Uwzględniona jest jedynie możliwość wycofania się podmiotu komunalnego z działalności wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej oraz „klasyczna” restrukturyzacja przedsiębiorstwa mająca na celu zwiększenie jego efektywności działania, obejmująca m.in. restrukturyzację systemu organizacji i zarządzania, restrukturyzację techniczno-technologiczną i majątkową czy też restrukturyzację finansową. Prywatyzacja poszczególnych rodzajów usług komunalnych nie jest obecnie brana pod uwagę. Natomiast organy gmin dostrzegają na ogół nieefektywność ekonomiczną formy zakładu budżetowego. Wynika ona zarówno z braku mechanizmów podnoszenia efektywności działania zakładu budżetowego (na którą składają się m.in. ograniczona samodzielność, ustawowo określo-

ny system rozliczeń z budżetem gminy, ograniczona i niewłaściwa ewidencja kosztów, w których nie są odzwierciedlone koszty związane z odtwarzaniem majątku), szczególnie w wymiarze długookresowym, jak i z braku możliwości rozliczenia kosztów świadczenia poszczególnych rodzajów usług (ze względu na stosowaną ewidencję zdarzeń gospodarczych), co prowadzi do zniekształcenia rachunku kosztów. Powyższe cechy zakładu budżetowego uzasadniają jego przekształcenie w formę jednoosobowej spółki gminy, stanowiącej niewątpliwie efektywniejszą formę działania samorządu gminnego w sferze usług komunalnych. Brak tych przekształceń w badanych gminach tłumaczyć należy przede wszystkim ustawowym zobowiązaniem gminy do ogłoszenia przetargów na świadczenia usług wykonywanych dotychczas przez zakład budżetowy (który realizował te usługi w trybie bezprzetargowym), po jego przekształceniu w jednoosobową spółkę gminy oraz ograniczonym lokalnym rynkiem usług.

3. Wnioski z badań

Przeprowadzone badania wielobranżowych podmiotów komunalnych pozwalają na sformułowanie kilku ogólnych wniosków:

1. Gminy, uruchamiając proces przekształceń organizacyjno-prawnych i własnościowych w sektorze usług komunalnych, nie stworzyły i nie posiadają jasnej i konsekwentnej polityki w zakresie tworzenia konkurencyjnych rynków i prywatyzacji gospodarki komunalnej. Nie potrafiły też kreować stanu docelowego – modeli rynkowego zarządzania gospodarką komunalną. Konfrontacja dotychczasowych działań organów gmin z potrzebą realizacji procesu restrukturyzacji w sektorze komunalnym oraz samych podmiotów komunalnych z otwierającym się na konkurencję rynkiem usług komunalnych pozwala podkreślić opóźnione i realizowane w ograniczonym zakresie działania restrukturyzacyjne w odniesieniu zarówno do całej sfery usług, jak i do konkretnych podmiotów komunalnych.

2. Wyniki badań wskazują, że większość z analizowanych gmin nie ma opracowanej strategii rozwoju sektora usług komunalnych oraz programów restrukturyzacji podmiotów komunalnych. Podejmowane w sektorze komunalnym działania restrukturyzacyjne wymuszone zostały głównie przez konkurencyjne otoczenie. Podmioty poddane presji konkurencji charakteryzuje głębsza restrukturyzacja zasobów oraz restrukturyzacja organizacyjna i zmiana systemu zarządzania. W pozostałych podmiotach komunalnych wprowadzone zmiany wyrażały się najczęściej w niewielkich modyfikacjach struktur wewnętrznych i uruchomieniem tzw. płynnych rezerw.

3. Wielobranżowe podmioty komunalne występują najczęściej w miastach małych i średniej wielkości, głównie ze względu na szczupłość lokalnego rynku stwarzającego zagrożenie dla usamodzielnionych jednostek świadczących jeden rodzaj usług. W tych warunkach wielobranżowość podmiotów komunalnych może ograniczyć ryzyko związane z prowadzoną działalnością i zapewnić efektywność

działań. Niezależnie od wskazanych wyżej przesłanek wielobranżowości jednostek świadczących usługi podkreślić należy, że kreuje ona również niebezpieczeństwo ukrycia realnych kosztów świadczenia poszczególnych usług oraz możliwość subsydiowania „skrośnego”, utrudniając tym samym tworzenie rynku usług komunalnych oraz prywatyzację w tej sferze.

4. Wielobranżowe podmioty komunalne charakteryzuje mniejsza skłonność do działań rozwojowych i restrukturyzacyjnych w porównaniu z podmiotami jednobranżowymi. Wynika to zarówno z silnych ograniczeń zewnętrznych (związanych głównie z brakiem opracowanej strategii rozwoju sektora usług komunalnych oraz z realizowaną polityką taryfową), jak i z możliwości wzajemnego subsydiowania usług prowadzącego do zniekształcenia rachunku mikroekonomicznej efektywności świadczenia usług.

5. Restrukturyzacja usług komunalnych, oparta na wykorzystywaniu mechanizmów właściwych dla gospodarki rynkowej (w tym na kreowaniu układów konkurencyjnych w sektorze usług komunalnych), powinna uruchamiać proces dyfuzji działalności wielobranżowych podmiotów komunalnych w samodzielne podmioty poddane rynkowej weryfikacji ich efektywności. W procesie tym uwzględnić jednak należy duże zróżnicowanie (ekonomiczne i techniczne) warunków świadczenia poszczególnych usług komunalnych [6, s. 308-314].

Literatura

- [1] *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa 2004.
- [2] Karpuś P., Stefański M., Żuk K., *Strategie rozwoju gminy i restrukturyzacji usług komunalnych*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1996.
- [3] Kondrakiewicz T., Żuk K., *Wykorzystanie struktur holdingowych w procesie restrukturyzacji przedsiębiorstw komunalnych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” Sectio H, 2004, vol. XXXVIII.
- [4] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2004.
- [5] Pierścionek Z., *Strategie rozwoju firmy*, PWN, Warszawa 1996.
- [6] *Program prywatyzacji podmiotów komunalnych. Konferencje, debaty, raporty*, red. J. Majewski, Wydawnictwo Gdańskie, Gdańsk-Gdynia 2005.
- [7] *Restrukturyzacja usług komunalnych w gminie*, red. M. Szymanowicz, Municypium SA, Warszawa 2000.
- [8] Sadowy M., Grzymała Z., *Problemy zarządzania w sektorze komunalnym*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne*, red. A. Zalewski, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2004.
- [9] Tokarzewski T., Żuk K., *Wielobranżowe przedsiębiorstwa komunalne użyteczności publicznej – restrukturyzacja a wzajemne subsydiowanie usług*, [w:] *Procesy dostosowawcze w przedsiębiorstwach prywatyzowanych i komunalnych*, red. T. Tokarzewski, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1999.
- [10] Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (DzU 1997 nr 9, poz. 43 ze zm.).

THE RESTRUCTURING PROCESS OF MUNICIPAL ENTERPRISES. CONCEPTIONS AND THEIR REALIZATION

Summary

The scope of activities and tasks of a commune are specified in the Act on Local Government of 1990 and the Act on Municipal Management of 1996. The reform caused many problems related to the organizational form of economic activities conducted by communes and the transformation of municipal enterprises. The Communes faced the necessity to select an appropriate legal form for conducting economic activities which were indispensable from the point of view of the implementation of their tasks. In case of the majority of communes the selection of a legal form for conducting economic activities was either accidental or based on temporary benefits which were related to the selection of a given form. The problem of restructuring municipal services was not solved either, including the establishment of competing units. 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.

RESTRUKTURALIZACE MULTIODVĚTVOVÝCH KOMUNÁLNÍCH SUBJEKTŮ. KONCEPCE A RELIZACE

Anotace

Rozsah aktivit a úkolů obce je stanoven Zákonem o místní samosprávě z roku 1990 a Zákonem o komunálním řízení z roku 1996. Reforma způsobila řadu problémů spojených s organizační formou hospodářských aktivit obcí a vyplývajících z transformace komunálních podniků. Obce byly nuceny zvolit příslušnou právní formu pro realizaci svých hospodářských aktivit, které se ukázaly nezbytné z hlediska implementace jejich úkolů. V případě většiny obcí byla volba právní formy pro realizaci určitých hospodářských aktivit buď náhodná nebo založená na dočasných přínosech, vyplývajících z volby dané formy. Problém restrukturalizace komunálních služeb zůstal nadále nevyřešen, a to včetně otázky vzniku konkurenčních subjektů. V okamžiku zahájení transformačního procesu v sektoru veřejných služeb neměly místní samosprávy jednoznačnou a přehlednou strategii vůči novým vznikajícím trhům a v oblasti privatizace veřejných služeb. Bylo to spojeno se skutečností, že místní samosprávy neuměly stanovit nejdůležitější cíl, a to model efektivního řízení veřejných služeb v tržní ekonomice.

RESTRUKTURIERUNG KOMMUNALER MULTIBRANCHENSUBJEKTE. KONZEPTE UND REALISIERUNG

Zusammenfassung

Der Bereich sowohl von Maßnahmen als auch Aufgaben ist im Gesetz über die Lokale Selbstverwaltung aus dem Jahre 1990 sowie im Gesetz über die Kommunale Verwaltung aus dem Jahre 1996 dargestellt. Die Reform verursachte eine ganze Reihe von Problemen verbunden mit den Organisationsformen wirtschaftlicher Maßnahmen geführt von den Gemeinden sowie durch die aus der Transformation folgenden kommunalen Unternehmen.

Die Gemeinden stehen vor der Notwendigkeit der Wahl einer entsprechenden Rechtsform zur Realisierung der wirtschaftlichen Maßnahmen, die sich als notwendig zeigten vom Standpunkt der Aufgabenimplementierung. Bei der Mehrheit der Gemeinden war die Wahl der Rechtsform zur Realisierung bestimmter Wirtschaftsmaßnahmen entweder dem Zufall oder auch einstweiligen Vorteilen, die aus der Wahl bestimmter Form folgten, zu verdanken. Das Restrukturierungsproblem der kommunalen Dienstleistungen ist auch nicht gelöst worden, einschließlich mit der Frage der Bildung wettbewerbsfähiger Einheiten. Zur Zeit des Beginns der Transformationsprozesse haben die lokalen Selbstverwaltungen im Sektor der öffentlichen Dienstleistungen keine eindeutige und übersichtliche Strategie gegenüber den neu entstehenden Märkten sowie auf dem Gebiet der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen besessen. Dies hing mit der Tatsache zusammen, dass die lokalen Selbstverwaltungen nicht imstande waren das wichtigste Ziel auszusondern, und zwar das Modell der effektiven Verwaltung öffentlicher Dienstleistungen in der Marktwirtschaft.