ANDRZEJ BOGUS
ANDRZEJ T. SZABLEWSKI
EUGENIUSZ WOJCIECHOWSKI

PRZEDSIĘBIORSTWO UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ W SYSTEMIE GOSPODARKI SAMORZĄDOWEJ

1. Umacnianie się rynkowych podstaw życia gospodarczego w naszym kraju i postępująca równolegle demokratyzacja życia politycznego, w tym przede wszystkim na poziomie lokalnym, tworzyć będą przesłanki silnego i trwałego zainteresowania szczególną instytucją życia gospodarczego, jaką jest przedsiębiorstwo użyteczności publicznej. W sformułowaniu tym nie ma nic zaskakującego, jeśli uświadomimy sobie dwie okoliczności.

Po pierwsze, wyłonienie się i rozwój instytucji tego typu było ściśle związane z rozpadem średniowiecznego ładu gospodarczego, charakteryzującego się rozbudowanym systemem kontroli społecznej i czynnika administracyjnego, oraz formowaniem się nowego, rynkowego porządku gospodarczego, opartego na instytucji prywatnego przedsiębiorstwa działającego według zasady maksymalizacji zysku. Nieadekwatność tej formy organizacji życia gospodarczego do pewnych dziedzin działalności produkcyjno-usługowej z jednej strony i wysoce niesprawna z ekonomicznego punktu widzenia forma bezpośredniego administrowania przez struktury państwowe procesami gospodarczymi z drugiej strony, torowały drogę do wykształcenia się specyficznego typu przedsiębiorstwa użyteczności publicznej.

Po drugie, tam gdzie dominował scentralizowany system planowania i zarządzania, tam instytucja przedsiębiorstwa użyteczności publicznej bądź znikała z życia gospodarczego, bądź też stawała się nic nie znaczącym symbolem. W tym systemie bowiem status użyteczności publicznej stracił swój szczególny, wyjątkowy charakter, gdyż stał się de facto statusem powszechnie obowiązującym. Skoro więc odstępstwa od rynkowej logiki działania stały się normą, a nie wyjątkiem, nie tworzyło to sprzyjającego klimatu do refleksji teoretycznej wokół problemów związanych z funkcjonowaniem tego typu instytucji gospodarczej.

Celem tego opracowania jest syntetyczna prezentacja kategorii przedsiębiorstwa użyteczności publicznej w rozwiniętej gospodarce rynkowej, krytyczna ocena dotychczasowych rozwiązań systemowych regulujących sposób funkcjonowania tych przedsiębiorstw w Polsce oraz próba zarysowania niektórych elementów modelu działania przedsiębiorstw użyteczności publicznej w warunkach tworzenia się gospodarki samorządów terytorialnych.

2. Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej pojawiło się w związku z występującą w pewnych dziedzinach działalności gospodarczej, głównie w sferze podstawowych usług infastrukturalnych, kolizją między wymogami efektywnego działania, których powszechnie uznawanym gwarantem jest działające swobodnie na rynku przedsiębiorstwo, a tzw. interesem publicznym, który ucierpiałby, gdyby oprzeć działalność produkcyjno-usługową na standardowej, tj. maksymalizującej zysk, instytucji przedsiębiorstwa. Kolizja ta jest przejawem ułomności rynku (market failures), za czym kryje się niesprawność lub nieużyteczność rynku do osiągania w pewnych dziedzinach rozstrzygnięć zgodnych z interesem społecznym, przez który rozumie się często interes określonej, np. lokalnej, społeczności. W przypadku sektora usług infrastrukturalnych „market failures" manifestuje się w trzech podstawowych formach:

1) Intensywnie występujące w tym sektorze zjawisko oszczędności skali czyni monopol najefektywniejszą z punktu widzenia kosztów formą wytwarzania i dostarczania dóbr i usług (naturalny monopol). Rodzi to niebezpieczeństwo stosowania praktyk monopolistycznych.

2) Rozwój sektora infrastrukturalnego jest źródłem rozlicznych korzyści zewnętrznych. Korzyści te nie dają się internalizować, stąd też w przypadku odwołania się wyłącznie do sygnałów rynkowych istnieje niebezpieczeństwo ukształtowania się podaży usług infrastrukturalnych poniżej poziomu społecznie uzasadnionego.

3) Poważnym problemem w odniesieniu do sektora usług infrastrukturalnych jest również zjawisko głębokiego zróżnicowania kosztów obsługi poszczególnych odbiorców, np. w związku z ich nierównomiernym rozproszeniem w przestrzeni. Podstawowy, elementarny charakter tych usług przemawia za potrzebą stosowania egalitarnych zasad dostępu do nich, co z kolei kłóci się z logiką rynkowej alokacji zasobów opartej na cenach odzwierciedlających koszty krańcowe.

Zarysowane tu przejawy „market failures" stanowią klasyczne, na gruncie gospodarki rynkowej, uzasadnienie dla zastąpienia mechanizmu samoregulacji jakąś formą kontroli przedsiębiorstw sprawowanej przez czynnik administracyjny, reprezentujący interes społeczny. Przedsiębiorstwa działające w takim właśnie systemie kontroli, sprawowanej w imię interesu społecznego, nazywane są przedsiębiorstwami użyteczności publicznej. W praktyce gospodarki rynkowej proces wykształcania się tego typu przedsiębiorstw przebiegał dwoma drogami.

W pierwszym przypadku, charakterystycznym głównie dla warunków amerykańskich, punktem wyjścia było przedsiębiorstwo prywatne działające w systemie konkurencji rynkowej. Nakładanie w ciągu XIX w. coraz dalej idących i bardziej konsekwentnie egzekwowanych ograniczeń ekonomicznych suwerenności właściciela, w postaci przyznawania prawa ingerowania czynnika publicznego w proces funkcjonowania tych przedsiębiorstw, doprowadziło na początku XX w. do wykształcenia się szczególnego typu regulacji, który jest amerykańskim odpowiednikiem statusu użyteczności publicznej. Na mechanizm ten składa się kontrola zysków i cen oparta na standardzie średniowiecznej ceny sprawiedliwej oraz kontroli „wejścia" na rynek, co oznacza prawne usankcjonowanie monopolistycznej pozycji tych przedsiębiorstw.

O ile w pierwszym przypadku kierunek zmian wyznaczało odchodzenie od formuły „pełnokrwistego" przedsiębiorstwa, o tyle w drugim przypadku, typowym z kolei dla warunków europejskich, proces zmian polegał na zbliżaniu się do formuły przedsię-

biorstwa. Tutaj bowiem punktem wyjścia była całkowicie zetatyzowana forma organizacji działalności produkcyjno-usługowej, stanowiąca element albo administracji państwowej szczebla centralnego lub lokalnego, albo też organów samorządu terytorialnego. Wymóg ekonomizacji działań uruchomił stopniowo przebiegający proces ekonomicznego wyodrębnienia się jednostek produkcyjno-usługowych, który doprowadził do ukształtowania się modelu przedsiębiorstwa publicznego (państwowego lub samorządowego) o ograniczonej na rzecz instytucji reprezentującej interes społeczny autonomii decyzyjnej[1]. Bardzo zróżnicowana forma i stopień ograniczenia tej autonomii, w połączeniu z niejednorodnym typem własności, sprzyjały wykształceniu się w praktyce gospodarczej rozmaitych wariantów przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Z punktu widzenia zasadniczego tematu tego opracowania warto odnotować, że w Anglii przedsiębiorstwa te działały w scentralizowanym systemie państwowego zarządzania[2], zaś w Europie kontynentalnej stanowią one domenę działania samorządów terytorialnych różnego szczebla[3].

3. W ukształtowanym w Polsce po 1949 r. systemie nakazowo-rozdzielczym brak było specyficznych regulacji prawnych odnoszących się do tego typu przedsiębiorstw. Wynikało to z logiki tego systemu, w którym idea przedsiębiorczości w poważnym stopniu została odrzucona, a działalność wszystkich podmiotów gospodarczych ubezwłasnowolniona. Ani dekret z 3 stycznia 1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw[4], ani też dekret z 26 października 1950 r.[5] nie wyodrębniały tego typu przedsiębiorstw[6]. Termin „przedsiębiorstwo użyteczności publicznej" pojawił się w ustawodawstwie gospodarczym w przepisach dotyczących gospodarki finansowej przedsiębiorstw komunalnych, bez bliższego jednak określenia jego systemowej specyfiki. Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej jako odrębny typ przedsiębiorstwa wyszczególnione zostało dopiero w regulacjach prawnych wdrażających założenia reformy gospodarczej z 1981 r. Status prawny przedsiębiorstwa użyteczności publicznej określony został w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych z 1981 r. poprzez wskazanie celu jego działania oraz przykładowe wyliczenie dziedzin jego działalności[7]. Oznacza to, że z punktu widzenia formalnoprawnego przedsiębiorstwami użyteczności publicznej są te przedsiębiorstwa państwowe, którym organ założycielski nadał w akcie erekcyjnym status ta-

[1] Szerzej o tym: **S. Piątek**: Publiczne służby techniczne w rozmaitych państwach kapitalistycznych. Organizacja i Kierowanie 1982, nr 3 - 4.

[2] Realizowany obecnie w tym kraju program prywatyzacji przedsiębiorstw użyteczności publicznej zbliży model ich funkcjonowania do rozwiązania amerykańskiego. Por. np. **J. Vickers, G. Yarrow**: Regulation of privatised firms in Britain. European Economic Review 1988, nr 32.

[3] Por. **S. Piątek**: Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej jako instytucja gospodarcza. Materiały i Studia Instytutu Organizacji, Zarządzania i Doskonalenia Kadr, Warszawa 1986, s. 72 - 73.

[4] Dekret z 3.1.1947 o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych. Dz.U. nr 8 poz. 42.

[5] Dekret z 26.10.1950 o przedsiębiorstwach państwowych. Dz.U. nr 49 poz. 439.

[6] Patrz szerzej na ten temat: **A. Wasilewski**: Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej w świetle prawa polskiego. Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1982, nr 1 - 2; **S. Nitecki**: Pozycja prawna przedsiębiorstwa użyteczności publicznej w świetle rozwiązań normatywnych. W: Instytucje prawne zarządzania organizacjami gospodarczymi, pod red. K. Podgórskiego. Katowice 1985; **S. Piątek**: Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej (problemy prawne). Państwo i Prawo 1981, nr 8.

[7] Patrz art. 8 ust. 1 ustawy z 25.9.1981 o przedsiębiorstwach państwowych. Dz.U. nr 24 poz. 122.

kiego przedsiębiorstwa, nie określono natomiast jednoznacznie formalnoprawnych zasad funkcjonowania tego typu przedsiębiorstwa jako odrębnego, autonomicznego podmiotu gospodarczego.

W tym rozwiązaniu przyjęto wątpliwe metodologiczne założenie, że istnieje jednolity system, standardowy model przedsiębiorstwa, od którego dokonywane są, najczęściej z mocy decyzji organów wykonawczych, rozmaite odchylenia uwzględniające techniczne, organizacyjne lub ekonomiczne odrębności poszczególnych branż, indywidualnych przedsiębiorstw i ich typów[8]. Sprzyjało to w praktyce tendencji do przekształcania przedsiębiorstw działających na ogólnych zasadach w przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Różne mogą być tego przyczyny. Jedną z nich było wykorzystanie przez organy założycielskie niejednoznacznie określonego statusu przedsiębiorstwa użyteczności publicznej do rozszerzania zakresu uprawnień nadzorczych. Inną przyczyną były bardzo korzystne zasady systemu finansowego (dotowania oraz podatków) tych przedsiębiorstw, zwalniające je od ostrego reżimu samofinansowania, wymuszającego postęp w efektywności gospodarowania[9]. Brak jednoznacznych zasad określających obrębność tych szczególnych przedsiębiorstw spowodował, że w praktyce ich tworzenie dokonywało się poprzez nadawanie tego statusu przedsiębiorstwom już istniejącym, np. w roku 1982 status takich podmiotów gospodarczych otrzymywać zaczęły w szerokim zakresie kopalnie i zakłady energetyczne (nie wymagało to nawet uwidaczniania w nazwie przedsiębiorstwa statusu użyteczności publicznej). Tendencja ta była szczególnie niebezpieczna dla procesu urynkowienia gospodarki.

Szczególne cechy przedsiębiorstw użyteczności publicznej a zwłaszcza określenie, że celem ich działalności nie jest osiąganie zysku, lecz zaspokojenie określonych potrzeb społecznych oraz potrzeba ich dotowania w przypadku deficytowości produkcji nie muszą automatycznie oznaczać przekreślenia możliwości wykorzystania proefektywnościowych narzędzi sterowania nimi. Niezbędnym tego warunkiem są jednak: jednoznaczna regulacja formalnoprawna statusu przedsiębiorstwa użyteczności publicznej jako odrębnego podmiotu gospodarczego, spójny system finansowego zasilania, wykorzystujący proefektywne zasady dotowania, a także autonomia podmiotów władzy lokalnej, którym przedsiębiorstwa te były podporządkowane.

4. Status przedsiębiorstwa użyteczności publicznej powinien ulec istotnej zmianie. W przypadku jednostek komunalnych musi być on integralnie związany z zasadami działania samorządów terytorialnych. Przedsiębiorstwa tego typu powinny – mimo statusu użyteczności publicznej – mieć jak najszerszą swobodę decyzyjną, która obecnie jest dalece ograniczona na rzecz organów administracyjnych. O zakresie samodzielności powinny decydować w sposób ramowy: ustawodawstwo (zwłaszcza ustawa o przedsiębiorstwie użyteczności publicznej) oraz szczegółowe ustalenia samorządów terytorialnych (statuty poszczególnych przedsiębiorstw).

Należy oczekiwać, że w sferze regulacyjnej uprawnienia decyzyjne zastrzeżone dla organów nadrzędnych będą ograniczone do niezbędnego minimum. Wykorzystanie

[8] **J. Mujżel**: System ekonomiczny przedsiębiorstw. Ekonomista 1983, nr 3 - 4, s. 661.

[9] Ustawa o przedsiębiorstwie państwowym z 1981 r. nakłada bowiem na organ założycielski „obowiązek dotowania działalności przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, którego działalność jest nierentowna, ale konieczna ze względu na zaspokajanie potrzeb ludności" (art. 8, ust. 3).

tych uprawnień powinno być nader ostrożne, z preferowaniem środków oddziaływania ekonomicznego, zwłaszcza ze sfery finansów. Samorząd terytorialny i jego organy powinny mieć możliwości wglądu w gospodarkę tych przedsiębiorstw i wywierać wpływ na sposób wykorzystania przyznanych środków.

Ze względu na fakt, że statut przedsiębiorstwa rejestrowany jest w sądzie i podlega kontroli zgodności z ustawami i aktem o utworzeniu przedsiębiorstwa, jego zatwierdzenie przez organ nadrzędny jest zbędne. Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej powinno mieć swobodę określania swoich wewnętrznych struktur organizacyjnych, natomiast władzom lokalnym należałoby zapewnić udział w tworzeniu samego statutu, w którym określony jest przedmiot i obszar działalności tych przedsiębiorstw. Wymaganie zatwierdzania przez organy założycielskie planów przedsiębiorstw użyteczności publicznej jest mało uzasadnione, a nawet zbędne. Plany te stać się powinny własnym instrumentem regulacji działalności tych przedsiębiorstw. Celowe byłoby natomiast załączanie planów finansowych przedsiębiorstw użyteczności publicznej do projektu uchwały budżetowej.

Istotnym instrumentem zapewniającym zbieżność zamierzeń przedsiębiorstwa z interesem władzy lokalnej są umowy. Zasięganie w tej mierze opinii stosownej komisji radnych nie jest potrzebne. Także powoływanie i odwoływanie dyrektora przedsiębiorstwa użyteczności publicznej przez organ zwierzchni jest zbędne. Dyrektor powinien być wyłaniany jedynie w drodze postępowania konkursowego, w którym interes władzy lokalnej byłby uwzględniony przez udział jej przedstawicieli.

W odniesieniu do przedsiębiorstwa użyteczności publicznej uzasadnione jest zastosowanie procedury typu cele—środki. Procedura ta stwarza przesłanki do racjonalizacji wykorzystania środków, co powinno wymuszać wzrost ich efektywności przez wybór najtańszych wariantów realizacji celów, a jednocześnie powodować materialne zainteresowanie załóg obniżką kosztów działalności. Z istoty przedsiębiorstwa użyteczności publicznej wypływa społeczny charakter głównego celu jego działalności, wyrażanego przez określoną ilość i jakość produkcji dóbr lub świadczonych usług. Temu celowi społecznemu muszą być podporządkowane cele ekonomiczne, za które należy przyjąć racjonalność rozwoju i eksploatacji majątku przedsiębiorstwa. Dążenie do maksymalizacji zysku jest bowiem nie tylko wyjątkowe, lecz także często sprzeczne ze statutowymi obowiązkami tych przedsiębiorstw. Specyfika przedsiębiorstwa użyteczności publicznej powoduje, że związek pomiędzy wynagrodzeniami za pracę a uzyskiwanymi rezultatami jest dość nikły. Sposoby regulacji środków na wynagrodzenia muszą być też odmienne niż w przypadku przedsiębiorstw rynkowych. Praca w przedsiębiorstwie użyteczności publicznej powinna mieć regulaminowo określony charakter służby publicznej.

W systemie motywacyjnym przedsiębiorstw użyteczności publicznej uzasadnione jest występowanie mechanizmu indeksacyjnego. Organy nadrzędne tych przedsiębiorstw powinny dysponować możliwościami zapewnienia pracownikom przynajmniej nie niższego niż w innych jednostkach gospodarczych poziomu płac. Poziom średniej płacy, niezależny od wyników przedsiębiorstwa, powinien więc być utrzymany w pożądanej relacji do średnich płac w głównych działach gospodarki prowadzonej w regionie lub gminie. Istotną rolę odgrywałyby tutaj porozumienia społeczne zawierane pomiędzy przedsiębiorstwem, związkami zawodowymi i władzami lokalnymi. W przypad-

ku pojawienia się niezależnego od przedsiębiorstwa niedoboru środków na wynagrodzenia pracowników deficyt ten byłby sfinansowany dotacją. Wprowadzenie preferencji płacowych dla konkretnych przedsiębiorstw związane byłoby bezpośrednio z kierunkami lokalnej polityki gospodarczej.

Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej nie mogą być traktowane jako jednostki w pełni samofinansujące się. Jednakże brak rentowności i niezbędność subwencjonowania nie mogą być uznawane za immamentną cechę tych podmiotów. Zjawisko ewentualnej deficytowości nie zwalnia je bynajmniej od obowiązku racjonalizowania działalności, tak aby była ona opłacalna chociażby w sferze eksploatacyjnej. Tendencję do ekonomizacji działań tych przedsiębiorstw obserwuje się w wielu krajach. W przypadku braku możliwości osiągania zysku kryterium oceny przedsiębiorstwa powinno być pokrycie niezbędnych kosztów lub ich minimalizacja.

Konieczne staje się ustalenie ekonomicznie uzasadnionych cen za usługi świadczone przez przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, gdyż utrzymanie zaniżonych opłat i cen, pokrywających jedynie w części koszty ich działalności, doprowadza do powstania nadmiernej deficytowości wielu przedsiębiorstw. Aktualizacja cen powinna zapewniać pokrycie rzeczywistych, a nie pozornych kosztów bieżących (z wyjątkiem komunikacji miejskiej) oraz umiarkowany zysk. Ceny typowych usług powinny być ustalane przez organy przedstawicielskie samorządów terytorialnych, przy czym poziom cen może być uzależniony od lokalnych warunków i preferencji władz samorządowych. Ceny usług powinny być w zasadzie jednolite dla wszystkich odbiorców, co jednak nie wyklucza możliwości zróżnicowania cen przez samorządy terytorialne dla realizacji własnych celów lub dla wymuszania zachowań niektórych użytkowników miasta lub gminy.

Konieczne staje się odejście od nadmiaru podatków, uniemożliwiających rozwój przedsiębiorstw, co doprowadza do ich ruiny ekonomicznej. Niemal wszystkie przedsiębiorstwa użyteczności publicznej płacą podatek dochodowy, co należy uznać za nonsens finansowy, gdyż nie są one poddane weryfikacji rynkowej. Ponadto dla uniknięcia zjawiska wtórnej redystrybucji budżetowej, przy niezbędności dotowania, staje się w pełni uzasadniony postulat zniesienia obowiązku płacenia podatku majątkowego w postaci dywidendy dla wszystkich jednostek użyteczności publicznej.

Majątek trwały przedsiębiorstw użyteczności publicznej ulega coraz silniejszym procesom dekapitalizacji. Istotną rolę odgrywa tu preferowanie nowych inwestycji, kosztem inwestycji odtworzeniowo-modernizacyjnych, w połączeniu z nieracjonalną gospodarką remontową. Szczególna rola przypada gospodarce funduszem amortyzacyjnym. Stąd postulat pozostawienia całej amortyzacji w gestii przedsiębiorstw. Niezbędne staje się przy tym coroczne przeszacowanie wartości majątku trwałego w stopniu przynajmniej równym wzrostowi cen dóbr inwestycyjnych lub podwyższanie odpisów amortyzacyjnych poprzez zastosowanie współczynnika wzrostu cen środków trwałych.

Działalność przedsiębiorstwa użyteczności publicznej należy analizować wielostronnie i oceniać kompleksowo, ale wynik finansowy i związane z nim mierniki powinny wypełniać w tej ocenie jedynie rolę drugorzędną. Podstawowe znaczenie powinno mieć tempo realizacji celu społecznego oraz efektywność wykorzystania środków służących realizacji tego celu. Mierniki oceny przedsiębiorstwa spełniają zarazem funkcję

informacyjną dla władz publicznych. Zbiór mierników powinien objąć oprócz miar odcinkowych i analitycznych (ilościowych i wartościowych) także miary syntetyczne.

Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej jako organizacje nie nastawione na zysk powinny publikować informacje (np. w formie raportów) o efektach działalności w jednostkach naturalnych lub w formie wskaźników, dane o koszcie jednostkowym świadczonych usług oraz inne wielkości związane z ich funkcjonowaniem. Powszechna dostępność tych informacji umożliwiałaby publiczny wgląd w pracę przedsiębiorstw i społeczną ocenę wykorzystania potencjału usługowego. Uznać to można za ważną przesłankę przeciwdziałania ewentualnemu marnotrawstwu środków.