Kamila Trojanowska
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Wałczu

NOWY KSZTAŁT SEKTORA USŁUG KOMUNALNYCH W ŚWIETLE PRZEPISÓW USTAWY O FINANSACH PUBLICZNYCH I DOŚWIADCZEŃ UNII EUROPEJSKIEJ[1]

Wstęp

Sektor komunalny wykonuje większość zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego w sferze użyteczności publicznej, zwłaszcza na poziomie gminy, poprzez działania na rzecz zaspokajania bieżących potrzeb wspólnoty lokalnej. Jego funkcjonowanie podlega ciągłym zmianom w zakresie form organizacyjno-prawnych, własnościowych, majątkowych oraz zarządczych. Uwarunkowane one są dążeniem do wypracowania modelu sektora, który w pełni odpowie na potrzeby mieszkańców, zapewni wysoką jakość i ciągłość świadczonych usług oraz wykorzysta potencjał lokalnych podmiotów gospodarczych. Ponadto, poprzez wykorzystanie metod strategicznego zarządzania finansami i rachunku kosztów, wyeliminuje ukryte subsydiowanie i będzie w stanie samodzielnie ponosić nakłady inwestycyjne. Przedsiębiorstwa komunalne powinny także zakładać wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań korzystnie wpływających na środowisko naturalne. Z powyższych względów sektor usług komunalnych jest przedmiotem ciągłych rozważań, dyskusji i zainteresowania wielu środowisk zajmujących się problematyką prawną, samorządową, gospodarczą zmierzających do wypracowania optymalnego modelu jego funkcjonowania. Wagę podjętego tematu potwierdza fakt, iż podobne tendencje i działania dają się zaobserwować w większości krajów Unii Europejskiej.

Celem artykułu jest prezentacja nowego kształtu organizacyjno-prawnego sektora usług komunalnych, z uwzględnieniem długo oczekiwanych, zmian wprowadzonych nową ustawą o finansach publicznych oraz próba oszacowania skali działań, które będą musiały w związku z tym przeprowadzić samorządy, aby dostosować

[1] Artykuł finansowany ze środków MNISW w ramach projektu badawczego promotorskiego nr 2181/B/H03/2009/37

formy prawne swoich przedsiębiorstw komunalnych do wymogów ustawy. Podjęta zostanie próba porównania form prawnych wykorzystywanych w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej oraz wskazane zostaną główne trendy i kierunki zmian w zakresie reguł funkcjonowania przedsiębiorstw komunalnych. Zastosowane rozwiązania zweryfikowane zostaną na tle modeli gospodarki komunalnej zaprezentowanych w literaturze przedmiotu. Źródłem danych do analiz będą akty prawne, informacje gromadzone przez Ministerstwo Skarbu Państwa oraz wyniki badań grupy bankowej Dexia w zakresie funkcjonowania sektora komunalnego w Europie.

1. Nowy kształt organizacyjno-prawny sektora komunalnego w przepisach ustawy o finansach publicznych a rozmiary przekształceń przedsiębiorstw komunalnych

Jedną z myśli przewodnich, które towarzyszyły ustawodawcy w procesie prac nad nową ustawą o finansach publicznych, była konsolidacja poprzez ograniczenie form prawnych w sektorze finansów publicznych. Początkowym zamiarem była likwidacja wszystkich gospodarstw pomocniczych i zakładów budżetowych, jednak w procesie prac nad ustawą środowiska samorządowe wynegocjowały zachowanie formy zakładu budżetowego wyłącznie dla sfery związanej z wykonywaniem zadań własnych o charakterze użyteczności publicznej. Nowe przepisy ustawy (DzU 2009) określają katalog zadań własnych samorządów, które będą mogły być wykonywane przez zakłady budżetowe. Należą do nich zadania dotyczące:

- gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi;
- dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;
- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną, cieplną oraz gaz;
- lokalnego transportu zbiorowego;
- targowisk i hal targowych;
- zieleni gminnej i zadrzewień;
- kultury fizycznej i sportu, w tym utrzymania terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;
- utrzymanie różnych gatunków egzotycznych i krajowych zwierząt, w tym w szczególności prowadzenia hodowli zwierząt zagrożonych wyginięciem w celu ich ochrony poza miejscem naturalnego występowania;
- cmentarzy.

Zmiany wprowadzone nową ustawą to kolejny krok w trwającym kilkanaście lat procesie reorganizacji sektora komunalnego, którego przebieg monitoruje Ministerstwo Skarbu Państwa na podstawie informacji o przekształceniach

i prywatyzacji mienia komunalnego przekazywanej przez jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast wojewodowie sprawują nadzór nad wypełnieniem tego obowiązku przez organy wykonawcze jednostek. Do określenia rozmiarów zmian organizacyjnych, jakie będą musiały nastąpić w wyniku wejścia w życie nowych przepisów, należy dokonać diagnozy stanu obecnego. Informacje zgromadzone w Ministerstwie Skarbu Państwa dają możliwość przeprowadzenia analizy, w jakim zakresie i do wykonywania jakich zadań jednostki samorządowe wykorzystują formę zakładu budżetowego i gospodarstwa pomocniczego. W tabeli 1 zaprezentowano dane dotyczące zadań z zakresu gospodarki komunalnej wykonywanych w formie zakładów budżetowych w gminach, powiatach i województwach.

Tabela 1. Zadania z zakresu gospodarki komunalnej gmin, powiatów i województw wykonywane w formie zakładu budżetowego na koniec 2007 r.

Wyszczególnienie	Gminne zakłady budżetowe	Powiatowe zakłady budżetowe	Wojewódzkie zakłady budżetowe
Transport publiczny	30	–	–
Wodociągi i kanalizacja	262	–	–
Energia elektryczna i cieplna	21	–	–
Usuwanie nieczystości stałych i ich utylizacja	72	–	1
Zieleń miejska i drogownictwo	13	3	1
Gospodarka mieszkaniowa	232	2	–
Pozostałe usługi komunalne	143	7	–
Podmioty wielobranżowe	286	–	–
Usługi społeczne	75	6	1
Podmioty spoza sfery użyteczności publicznej	–	–	2
Razem	1134	18	5

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Informacji 2009).

Z zaprezentowanych powyżej danych wynika, że forma zakładu budżetowego jest w dalszym ciągu powszechnie wykorzystywana przede wszystkim przez gminy. Całkowita likwidacja tej formy prawnej w samorządach byłaby dużym obciążeniem organizacyjnym, dlatego wydaje się, że intencją ustawodawcy jest stopniowa z niej rezygnacja. Natomiast biorąc pod uwagę bieżącą potrzebę zmian formy prawnej, może ona dotyczyć, przynajmniej w części, czterech pozycji sklasyfikowanych w tabeli, a mianowicie: pozostałych usług komunalnych, usług społecznych, podmiotów wielobranżowych oraz podmiotów spoza sfery użyteczności publicznej. Pod pozycją pozostałe usługi komunalne kryją się, m.in. rodzaje działalności, które nie mogą być wykonywane w dotychczasowej formie, do których należą: promocja i rozwój lokalnej przedsiębiorczości, turystyka, usługi hotelowe, usługi pogrzebowe. Oznacza to, że część ze 150 podmiotów będzie musiała być przekształcona. Znaczną

grupę podmiotów stanowią przedsiębiorstwa wielobranżowe, które wykonują kilka rodzajów zadań. Działalność, która nie może pozostać w tej formie, będzie musiała zostać wyłączona z tych podmiotów i przyjąć dla funkcjonowania inne rozwiązanie prawne. Kolejną grupę stanowią usługi społeczne, do których zaliczymy ochronę zdrowia i kulturę. W tym wypadku ustawodawca dokona pewnego uporządkowania, ponieważ dla zadań z zakresu kultury funkcjonuje forma samorządowych instytucji kultury, natomiast do wykonywania zadań z zakresu ochrony zdrowia – samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej. Należy więc przyjąć, że ponad 80 podmiotów musi zmienić swoją formę prawną. Powinny także zostać przekształcone podmioty spoza sfery użyteczności publicznej, które funkcjonują w województwie.

Przepisy ustawy, oprócz zmian w zakresie zakładów budżetowych, zakładają także likwidację wszystkich gospodarstw pomocniczych jednostki budżetowej. Z danych Ministerstwa Skarbu Państwa wynika, że w 2007 r. funkcjonowało 35 gospodarstw pomocniczych. W większości były to gminne gospodarstwa pomocnicze prowadzące działalność we wszystkich grupach rodzajów działalności (Informacja 2009). Należy więc traktować, że przepis ustawy zakończył formalnie proces przekształceń tej formy prawnej, który w rzeczywistości dokonał się w samorządach z własnej ich inicjatywy w ciągu ostatnich kilku lat.

Analizując powyższe dane, nasuwa się wniosek, że skala zmian organizacyjno-prawnych wywołanych przepisami nowej ustawy o finansach publicznych jest niewielka. Należy przypuszczać, że zmiany dotyczą szacunkowo grupy około 270 wybranych podmiotów i mają charakter raczej porządkujący dotychczasowy stan prawny niż tworzący jego nowy ład. Jednak ta grupa podmiotów do końca 2010 r. musi podjąć decyzję, w jakiej formie będzie nadal świadczyć swoje usługi. Należy więc przyjrzeć się, dostępnym dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, formom prawnym prowadzenia działalności.

2. Formy prawne działalności komunalnej w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej

Formy prawne prowadzenia gospodarki komunalnej określone zostały, m.in. w ustawie o gospodarce komunalnej, gdzie ustawodawca zasugerował wykorzystanie spółki prawa handlowego lub zakładu budżetowego. Jednak, jak zwraca uwagę W. Gonet (2008), przepis ten ma charakter ogólny i dalsze przepisy niniejszej ustawy, a także innych ustaw, zawierają ograniczenia w zakresie dopuszczalnych form prowadzenia gospodarki komunalnej. Ponadto ustawodawca podzielił działalność gospodarczą gmin na: gospodarkę komunalną obejmującą zadania o charakterze użyteczności publicznej w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych oraz na działalność wykraczającą poza działania o charakterze użyteczności publicznej, którą można nazwać, według Z. Jerzmanowskiego (red. 2000), gospodarką

Tabela 2. Formy organizacyjno-prawne dostępne dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego

Forma prawna	Gmina	Powiat	Województwo
Spółka akcyjna	– działania z zakresu gospodarki komunalnej – działalność poza sferą użyteczności publicznej	– działania z zakresu gospodarki komunalnej	– działania z zakresu gospodarki komunalnej – działalność poza sferą użyteczności publicznej
Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością	– działania z zakresu gospodarki komunalnej – działalność poza sferą użyteczności publicznej	– działania z zakresu gospodarki komunalnej	– działania z zakresu gospodarki komunalnej – działalność poza sferą użyteczności publicznej
Spółka komandytowa	– działalność poza sferą użyteczności publicznej	–	–
Spółka komandytowo -akcyjna	– działalność poza sferą użyteczności publicznej	–	–
Zakład budżetowy	– działania z zakresu gospodarki komunalnej – w obszarze wyznaczonym w ustawie	– działania z zakresu gospodarki komunalnej w obszarze wyznaczonym w ustawie	– działania z zakresu gospodarki komunalnej w obszarze wyznaczonym w ustawie
Jednostka budżetowa	– działalność w sferze użyteczności publicznej	– działalność w sferze użyteczności publicznej	– działalność w sferze użyteczności publicznej
Spółdzielnia	– działalność poza sferą użyteczności publicznej	– działalność poza sferą użyteczności publicznej	–
Stowarzyszenie	– działalność poza sferą użyteczności publicznej	– działalność poza sferą użyteczności publicznej	może przystępować do stowarzyszeń utworzonych przez gminy i powiaty
Fundacje	–	– działalność poza sferą użyteczności publicznej	–
Umowy cywilnoprawne	– działalność w sferze użyteczności publicznej	– działalność w sferze użyteczności publicznej	– działalność w sferze użyteczności publicznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Gonet 2008; Szydło 2008; DzU 1997, komentarz).

komercyjną. Organizacja systemu świadczeń usług komunalnych jest jednym z czynników decydujących o skuteczności i efektywności zaspokajania potrzeb mieszkańców. Dlatego też, jak twierdzi A. Szewczuk (2005), decyzja o sposobie organizacji tych usług powinna być elementem świadomej i długoterminowej polityki gminy. W tabeli 2 zaprezentowano formy prawne, jakie mogą wykorzystać gmina, powiat i województwo do świadczenia swoich usług.

Poddając analizie informacje zawarte w powyższej tabeli, należy stwierdzić, że jednostki samorządu terytorialnego mogą wykorzystać do prowadzenia gospodarki komunalnej następujące formy: jednostka budżetowa, zakład budżetowy, kapitałowe spółki handlowe. Gminy i powiaty mogą także tworzyć stowarzyszenia, a województwa przystępować do nich. Ta forma nie może być użyta do prowadzenia gospodarki komunalnej, mimo że stowarzyszenie może prowadzić działalność gospodarczą. Podobna sytuacja występuje w przypadku powoływanych przez powiaty fundacji. Najszersze możliwości w zakresie wyboru formy organizacyjno-prawnej mają gminy zarówno w sferze użyteczności publicznej, jak i poza nią. Gminy, jako jedyny szczebel samorządu, mogą poza sferą użyteczności publicznej tworzyć osobowe spółki handlowe. Ograniczone formy prowadzenia gospodarki komunalnej utrudniają współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności w sferze użyteczności publicznej, a także dyskryminują pozycję samorządu powiatu i województwa w stosunku do możliwości samorządu gminnego (Gonet 2008). W związku z tym przedstawiciele organizacji samorządowych wraz z Senacką Komisją Samorządu Terytorialnego przygotowały propozycje zmian do ustawy o gospodarce komunalnej. Projekt zakłada, że gminy, powiaty i województwa obejmą te same przepisy ustawy. Wszystkie szczeble jednostek samorządu terytorialnego będą mogły prowadzić działalność w formie spółek prawa handlowego w trzech przypadkach: jeżeli będzie to ich zadanie własne, jeżeli przewiduje to strategia organu stanowiącego jednostki samorządowej lub jeżeli są niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej. Propozycje zaakceptowała już Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego (Krupa 2009). Słuszność podjętych działań potwierdza także fakt, iż ograniczenie dopuszczalnych form prowadzenia gospodarki komunalnej dla jednostek samorządowych jest sprzeczne z utrwalającym się liberalizmem i wyrażoną w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej zasadą dowolności w wyborze formy prowadzenia działalności gospodarczej (Gonet 2008). W trakcie prac nad kształtem sektora komunalnego w Polsce warto przyjrzeć się jakie formy prawne wykorzystywane są w sektorze usług komunalnych w innych krajach Unii Europejskiej. Zważywszy na fakt, iż różnego rodzaju przedsiębiorstwa komunalne wytwarzają znaczącą część produktu krajowego brutto w Polsce i krajach Unii Europejskiej, każde usprawnienie funkcjonowania sektora komunalnego może stanowić istotny wkład w lokalny rozwój gospodarczy. Reformy na poziomie władz lokalnych obejmują przyjęcie przez nie różnych celów oraz zastosowanie różnych instrumentów ekonomicznych. Owe cele i metody mogą

się różnić, w zależności od miejsca, czasu, warunków i zastosowania, ale pewne zagadnienia są ciągle aktualne. Poprawianie wydajności i jakości przedsiębiorstw komunalnych oraz zmniejszanie finansowych ciężarów ponoszonych przez władze lokalne wydają się celami nieomal powszechnie podzielanymi zarówno w Polsce, jak i w całej Europie. Natomiast na poziomie władz centralnych podstawą większości reform jest swoiste połączenie rozmaitych środków mających na celu zmianę formy organizacyjno-prawnej, wprowadzenie własności prywatnej oraz wspieranie konkurencji (Yarrow 1998). W tabeli 3 zaprezentowano zakres działalności sektora komunalnego oraz formy organizacyjno-prawne wykorzystywane przez wybrane kraje europejskie do prowadzenia gospodarki komunalnej.

Tabela 3. Zakres działalności oraz formy organizacyjno-prawne sektora komunalnego w wybranych krajach Unii Europejskiej

Kraj	Zakres działalności	Forma organizacyjno-prawna
Niemcy	energetyka, rozwój gospodarczy, zaopatrzenie w wodę, usuwanie odpadów, transport publiczny, zapewnienie dóbr publicznych, mieszkalnictwo, banki, telekomunikacja	spółka akcyjna spółka z ograniczoną odpowiedzialnością wewnętrzne przedsiębiorstwa gminne
Włochy	gminy: energetyka, zaopatrzenie w wodę, usuwanie odpadów, zarządzanie aptekami i cmentarzami prowincje: turystyka, organizacja imprez komercyjnych regiony: rozwój gospodarczy, planowanie, zapewnianie dóbr publicznych, transport publiczny	spółka akcyjna spółka z ograniczoną odpowiedzialnością struktury holdingowe
Francja	turystyka, planowanie, transport publiczny, rozwój gospodarczy, zaopatrzenie w wodę, usuwanie odpadów, ochrona środowiska, rekreacja, kultura, telekomunikacja	spółka akcyjna struktury międzygminne
Belgia	energia elektryczna, gaz, komunikacja, rozwój gospodarczy, zaopatrzenie w wodę, usuwanie odpadów, opieka zdrowotna i społeczna	spółka akcyjna stowarzyszenia non profit spółdzielnie publiczne centra opieki społecznej
Austria	energetyka, gaz, zaopatrzenie w wodę, usuwanie odpadów, transport publiczny, cmentarze, usługi publiczne, telekomunikacja, opieka zdrowotna	spółka akcyjna spółka z ograniczoną odpowiedzialnością wewnętrzne przedsiębiorstwa gminne struktury międzygminne
Grecja	zaopatrzenie w wodę, usuwanie odpadów, kultura, turystyka, szkolenia i programy rozwoju kariery	spółka akcyjna spółdzielnie

Kraj	Zakres działalności	Forma organizacyjno-prawna
Słowacja	usuwanie odpadów, zaopatrywanie w wodę, odprowadzanie ścieków, ogrzewanie, zarządzanie przestrzenią miejską, opieka zdrowotna, transport publiczny, oświetlenie lokalne, sport, gospodarka mieszkaniowa, zarządzanie cmentarzami i lokalną telewizją, turystyka	spółka akcyjna spółka z ograniczoną odpowiedzialnością zakład budżetowy organizacje celowe
Estonia	energia elektryczna, gaz, zaopatrywanie w wodę, mieszkalnictwo, transport publiczny, ogrzewanie, opieka zdrowotna, usługi socjalne, handel, usuwanie odpadów	spółka akcyjna spółka z ograniczoną odpowiedzialnością zakład budżetowy fundacja
Czechy	transport publiczny, energia elektryczna, gaz, ogrzewanie, zaopatrywanie w wodę i usuwanie odpadów	spółka akcyjna spółka z ograniczoną odpowiedzialnością zakład budżetowy organizacje celowe

Źródło: (Local 2004).

Zakres działalności sektora komunalnego, jak i wykorzystywanych form organizacyjno-prawnych na obszarze Unii Europejskiej, ma charakter uniwersalny i zaobserwować można tylko niewielkie różnice między poszczególnymi krajami. Powszechnie wykorzystywane są spółki kapitałowe, które są dominującą formą dla przedsiębiorstw komunalnych w państwach które tworzyły Unię przed 2004 r. Samorządy w poszczególnych krajach mają specyficzną dla siebie formę przedsiębiorstwa zależnego, które wykonuje zadania i usługi publiczne będące elementem zadań własnych, jednak nie są to zadania z zakresu gospodarki komunalnej. Natomiast cechą wspólną przedsiębiorstw funkcjonujących w krajach, które w 2004 r. wstąpiły w struktury unijne, jest jeszcze, często nawet dominujące, wykorzystanie formy zakładu budżetowego, natomiast wśród spółek większą popularnością cieszy się spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Na podstawie analizy przyjętych rozwiązań organizacyjno-prawnych można dokonać ich weryfikacji na tle modeli sektora komunalnego zaprezentowanych w literaturze przedmiotu.

3. Funkcjonowanie sektora w kontekście modeli organizacji usług komunalnych

Przeprowadzona analiza dostępnych form organizacyjno-prawnych prowadzenia gospodarki komunalnej pozwala na zidentyfikowanie trzech podstawowych modeli organizacji usług komunalnych:

- publiczny,
- prywatny,
- mieszany.

Model publiczny: świadczenie usług komunalnych realizowane jest wyłącznie przez własne jednostki organizacyjne jednostki samorządu terytorialnego najczęściej występujące jako jednostki budżetowe lub zakłady budżetowe. Jednostki te świadczą usługi komunalne w warunkach monopolu administracyjnego. Samorząd pełni rolę zarówno organizatora usług komunalnych, jak i wykonawcy. Ta podwójna rola powoduje sprzeczność celów jednostki związanej, z jednej strony, z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców, a z drugiej – z dążeniem do ekonomicznej opłacalności. Przewaga priorytetów społecznych nad ekonomicznymi może w konsekwencji prowadzić do dotowania usług komunalnych i niskiej efektywności gospodarowania przedsiębiorstw komunalnych, co stanowi istotną barierę rozwoju tych usług.

Model prywatny: usługi komunalne świadczone są przez podmioty prywatne, które konkurują na rynku lub o rynek usług komunalnych na danym terenie. W tym modelu, w odróżnieniu od modelu publicznego, samorząd pełni rolę organizatora usług komunalnych, a wykonawcą tych usług są firmy prywatne działające na warunkach rynkowych.

Model mieszany: organizacja usług komunalnych ma cechy zarówno modelu publicznego, jak i prywatnego. Dokonując pewnych uproszczeń, możemy do modelu mieszanego zaliczyć organizację usług komunalnych, w której występuje jednoosobowa spółka gminna prawa handlowego. Z jednej strony, taka organizacja usług komunalnych zbliżona jest do modelu publicznego, ponieważ jedynym właścicielem spółki jest jednostka samorządu terytorialnego. Z drugiej strony, spółka ta ma osobowość prawną i autonomię zarządzania oraz finansowania, co bardziej zbliża ją do rozwiązań rynkowych, charakterystycznych dla modelu prywatnego (Szewczuk 2005).

Przedsiębiorstwa funkcjonujące w krajach, które po 2004 roku przystąpiły do Unii Europejskiej, można zakwalifikować do modelu publicznego lub mieszanego. Często jest to uwarunkowane rozmiarami i rodzajem działalności prowadzonej na obszarze danej jednostki samorządowej, jej wielkością, charakterem (obszar miejski lub wiejski), a także realizowaną strategią zarządzania. Przedsiębiorstwa świadczące usługi dużej grupie odbiorców i na znacznym terenie funkcjonują w formie spółek, natomiast małe przedsiębiorstwa, często wielobranżowe, wykorzystują formę budżetową (zakładu budżetowego, jednostki budżetowej, organizacji celowej). Często w jednej jednostce samorządowej wykorzystywane są do świadczenia różnych usług zarówno formy spółki, jak i zakładu budżetowego. Zjawiskiem niezwykle rzadkim jest model prywatny, gdyż nawet jeżeli w danej jednostce samorządowej wszystkie przedsiębiorstwa funkcjonują w formie spółek, to najczęściej są one ze 100-procentowym lub większościowym udziałem samorządu. Pomimo wiodącego wykorzystania formy spółek w krajach „starej" Unii Europejskiej,

sektor gospodarki komunalnej również funkcjonuje według modelu mieszanego. Kategorią pozwalającą na typowanie wymienionego modelu jest struktura kapitałowa tych przedsiębiorstw, gdyż w praktyce w od 80% do 100% przedsiębiorstw jedynym udziałowcem jest jednostka samorządu terytorialnego. W większości krajów brak jest regulacji prawnych dotyczących zaangażowania kapitałowego. Jedynie Włochy, Belgia i Grecja mają ustawowo uregulowany udział jednostek samorządowych w przedsiębiorstwach komunalnych. Ponadto Belgia i Grecja dokonują rozróżnienia na „proste przedsiębiorstwa komunalne" ze 100-procentowym udziałem samorządu i „mieszane przedsiębiorstwa komunalne" z udziałem innych osób prawnych (Local 2004).

Wybór formy organizacyjno-prawnej do prowadzenia gospodarki komunalnej powinien być poprzedzony dogłębną analizą warunków, w jakich funkcjonuje jednostka samorządowa i jej społeczność lokalna; sytuacji finansowej; rozmiarów działalności oraz potrzeb inwestycyjnych pozwalających na rozszerzenie oferty ilościowej i jakościowej świadczonych usług. Potrzeby inwestycyjne oraz wysoka kapitałochłonność sektora otwierają gospodarkę komunalną na efektywne i rynkowe rozwiązania. Jednak wybór samej formy organizacyjno-prawnej nie gwarantuje sukcesu. Dużo istotniejsze znaczenie ma sposób zarządzania jednostką w konkretnych warunkach. Warto jednak śledzić i analizować tendencje na europejskim rynku komunalnym, aby absorbować rozwiązania, które dla rodzimego sektora mogłyby przynieść korzystne efekty.

4. Tendencje i kierunki zmian w sektorze komunalnym

W większości krajów Unii Europejskiej, szczególnie w państwach, które razem z Polską wstępowały do struktur wspólnotowych, trwa proces reorganizacji przedsiębiorstw komunalnych, liberalizacji wybranych usług oraz całościowo gospodarki komunalnej. Procesem charakterystycznym są przekształcenia z przedsiębiorstw działających na podstawie prawa budżetowego w przedsiębiorstwa działające na podstawie kodeksu spółek handlowych, a także procesy prywatyzacyjne. Należy pozytywnie ocenić kierunek podjętych zmian, gdyż w Austrii, Włoszech i Niemczech obserwuje się rosnącą liczbę przekształceń wewnętrznych struktur gminnych w przedsiębiorstwa komunalne podlegające ustawie o spółkach (*company act*). W Danii i Niemczech przebiegają równolegle procesy reorganizacji przedsiębiorstw, głównie w formie fuzji i przejęć, działających w sektorze energetycznym i gazownictwa, w wyniku procesu liberalizacji i jako skutek regulacji Unii Europejskiej. We Francji reorganizacja występuje głównie w dziale gospodarki mieszkaniowej i planowania (Local 2004). Ponieważ zarówno poziom zatrudnienia, jak i obroty finansowe w sektorze komunalnym „15" krajów UE kilkudziesięciokrotnie przewyższają w tym zakresie kraje, które wstąpiły w struktury unijne w 2004 r., zdecydowanie

perspektywą jest kontynuacja rozwoju sektora komunalnego, głównie poprzez większe wykorzystanie form prawnych charakterystycznych dla sektora prywatnego, eliminację ukrytego subsydiowania oraz tworzenie struktur holdingowych.

Zakończenie

Poszukiwanie optymalnej formy wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej ciągle jest przedmiotem badań i rozważań władz centralnych i samorządowych, środowisk naukowych, ekspertów i menedżerów. Prorynkowy charakter zmian narzucony przez ustawodawcę spowodował, że dominującą formą działalności jest spółka kapitałowa, często z udziałem inwestorów prywatnych. W dalszym ciągu powszechną formą jest zakład budżetowy, którego ograniczenie wykorzystania w bardzo niewielkim stopniu wprowadziła ustawa o finansach publicznych. Jednocześnie w dalszym ciągu, w nieograniczonym zakresie, jednostki samorządowe wykorzystują formę jednostki budżetowej, która pozwala na nieograniczone dotowanie działalności. Istotnym zamierzeniem środowisk samorządowych jest ujednolicenie zasad dostępności wykorzystania form prawnych przez wszystkie szczeble samorządowe. Analiza sektora komunalnego w wybranych krajach Unii Europejskiej potwierdza poprawność przyjętych w Polsce kierunków przekształceń, a jednocześnie ukazuje perspektywy rozwoju. Potrzeby inwestycyjne otwierają gospodarkę komunalną na efektywne i rynkowe rozwiązania. Dlatego działania samorządu, jako podmiotu dominującego, powinny się koncentrować na poszukiwaniu takich rozwiązań, które zapewnią podnoszenie poziomu usług, a także poprzez eliminację praktyk monopolistycznych i dotacji ugruntują i wzmocnią przedsiębiorstwa lokalne oraz pozwolą na dostosowanie standardów jakościowych i technicznych w zakresie infrastruktury do wymagań Unii Europejskiej.

Bibliografia

Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego (wg stanu na koniec 2007 r.) (2009), Warszawa, www.prywatyzacja.msp.gov.pl.

Gonet W. (2008), *Uwagi o formach prowadzenia gospodarki komunalnej,* Samorząd Terytorialny, nr 7–8.

Krupa I. (2009), *Spółki ułatwią realizację lokalnych projektów,* Rzeczpospolita, nr 211,

Local public companies in the 25 countries of the European Union (2004), Wydawnictwo Dexia, Francja.

Jerzmanowski Z. (2000), *Prywatyzacja gospodarki komunalnej cz. 2 – Doświadczenia procedury, przepisy*, Wydawnictwo Bussines Expert, Poznań.

Szewczuk A. (2005), *Usługi komunalne*, w: S. Flejterski, A. Panasiuk, J. Perenc, G. Rosa (red.) *Współczesna ekonomika usług*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
Yarrow G. (1998), *Uzasadnienie procesów prywatyzacyjnyc,* w: P. Jasiński (red.) *Zarządzanie usługami komunalnymi,* tom 1, Wydawnictwo Brytyjski Fundusz Know-How, wyd. 1, Warszawa.
DzU (2009), Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych, nr 157, poz. 1240.
DzU (1997), Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, nr 9, poz. 43 z późn. zm.

THE NEW SHAPE OF THE COMMUNAL SERVICES IN THE LIGHT OF THE REGULATIONS OF THE PUBLIC FINANCE ACT AND THE EXPERIENCE OF THE EUROPEAN UNION

Summary

The aim of this article is to present changes in communal economy that have been introduced by a new act concerning public finance. The analyses will also deal with the legal forms used in the sector of communal services in Poland and the countries of the European Union. The sector's specific character will be verified against the models of the sector presented in the subject literature.