ALOJZY ZALEWSKI

WYBÓR FORMY ORGANIZACYJNEJ SAMORZĄDOWYCH PRZEDSIĘBIORSTW UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ

1. Wzajemny stosunek przedsiębiorstw użyteczności publicznej i samorządu terytorialnego budzi liczne kontrowersje. Jedni autorzy opowiadają się za maksymalnym uzależnieniem przedsiębiorstw użyteczności publicznej od samorządu terytorialnego[1], co ma na celu zapewnienie jak największego wpływu społeczności lokalnych, reprezentowanych przez pochodzące z wyboru radę gminy i jej zarząd, na optymalne wykorzystanie przez te przedsiębiorstwa majątku komunalnego będącego w ich użytkowaniu. Natomiast inni autorzy opowiadają się za jak najszerszą swobodą działania omawianych przedsiębiorstw, mimo posiadania przez nie statusu użyteczności publicznej[2], z ograniczeniem ingerencji samorządu terytorialnego w działalność tych przedsiębiorstw do oddziaływania pośredniego za pomocą instrumentów ekonomicznych. Oba te krańcowo odmienne poglądy zakreślają granice, pomiędzy którymi istnieje wiele rozwiązań kompromisowych, różniących się stopniem uzależnienia i zakresem ingerencji samorządu terytorialnego w działalność przedsiębiorstw użyteczności publicznej.

Dużo mniej uwagi poświęca się w piśmiennictwie formom organizacyjnym przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Może to wynikać z przeświadczenia, że o tym, jaka forma organizacyjna przedsiębiorstwa jest najbardziej odpowiednia w danej gminie, nie można z góry – moim zdaniem – przesądzać. Wybór formy organizacyjnej prowadzenia działalności o charakterze użyteczności publicznej powinien być dostosowany do lokalnych warunków i potrzeb, które najlepiej znają poszczególne samorządy i właśnie samorządom terytorialnym należy zostawić decyzje o wyborze rozwiązań organizacyjnych w sferze użyteczności publicznej na danym terenie. Nie oznacza to jednak dowolności. Wybór bowiem formy organizacyjnej powinien być dokonany z uwzględnieniem uwarunkowań technologicznych, ekonomicznych i społecznych działalności tych przedsiębiorstw.

Spośród różnych przesłanek wyboru formy organizacyjnej przedsiębiorstw użyteczności publicznej chciałbym skoncentrować uwagę tylko na tych, które są w moim przekonaniu najczęściej niewłaściwie interpretowane bądź niedoceniane.

---

[1] Por. zawarte w tym zbiorze opracowanie **Z. Dziembowskiego**: Samorząd terytorialny a komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej.

[2] Por. zawarte w tym zbiorze opracowanie **A. Bogusa, A. Szablewskiego, E. Wojciechowskiego**: Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej w systemie gospodarki samorządowej.

2. Wiele nieporozumień narosło wokół monopolistycznej pozycji omawianych przedsiębiorstw na rynku. W dyskusjach publicznych bardzo często zapomina się, że ich pozycja na rynku jest wynikiem racjonalnego wyboru ekonomicznego. Są to bowiem monopole naturalne, w których korzyści skali są tak znaczne, że jedno przedsiębiorstwo może niższym kosztem zaspokoić potrzeby występujące na danym rynku niż większa liczba konkurujących ze sobą przedsiębiorstw. Konkurencja zaś w tej dziedzinie mogłaby w najlepszym przypadku doprowadzić do podziału rynku (obszaru obsługi) między konkurujące przedsiębiorstwa, co spowodowałoby wzrost kosztów i cen usług. W najgorszym zaś przypadku powstałby monopol absolutny ze wszystkimi jego ujemnymi konsekwencjami ekonomicznymi i społecznymi.

Podstawowym problemem jest więc tu zabezpieczenie przed nadużywaniem przez przedsiębiorstwa użyteczności publicznej pozycji na rynku. Chodzi bowiem głównie o to, aby korzyści skali produkcji przypadły społeczeństwu w postaci niższych opłat za usługi. Cel ten osiąga się najbardziej poprzez przejęcie tych przedsiębiorstw we władanie publiczne lub regulacje ich działalności przez władze publiczne. Ta regulacja polega na tym, że władze lokalne ustalają opłaty za usługi i standard jakościowy usług oraz ich wzajemne powiązania finansowe.

Dość często nie docenia się faktu, że działalność omawianych przedsiębiorstw wpływa w sposób istotny na warunki życia społeczności lokalnej i na miejscowe warunki gospodarowania. Przedsiębiorstwa te eksploatują bowiem systemy infrastruktury komunalnej, której właściwy rozwój jest niezbędny do zapewnienia nie tylko odpowiednich warunków życia ludności i funkcjonowania gospodarki lokalnej, lecz także aktywizacji gospodarczej gmin. Czynnikiem tej aktywizacji są korzyści zewnętrzne, jakie przynosi dobrze rozwinięta infrastruktura komunalna w postaci obniżki nakładów inwestycyjnych i kosztów produkcji w innych dziedzinach gospodarki na danym terenie. Od skali tych korzyści zależy atrakcyjność poszczególnych gmin dla lokalizacji działalności gospodarczej.

Efektywność gospodarowania w przedsiębiorstwie użyteczności publicznej zależy również od jego formy organizacyjnej, która określa stopień uzależnienia przedsiębiorstwa od samorządu terytorialnego. Wiele faktów wskazuje na to, że jest ona wyższa w przedsiębiorstwach bardziej samodzielnych. Świadczy o tym znaczny, a w pewnych przypadkach nawet rosnący, udział przedsiębiorstw prywatnych w sektorze publicznym w krajach wysoko rozwiniętych, a zwłaszcza w USA.

Na wybór formy organizacyjnej przedsiębiorstwa użyteczności publicznej będą także wpływać dysproporcje zagospodarowania infrastrukturalnego gmin. Gminy zaniedbane pod tym względem mogą częściej wybierać formę spółki akcyjnej niż gminy dobrze wyposażone w infrastrukturę, ponieważ ta forma organizacyjna może przyspieszyć odrabianie zaległości inwestycyjnych w tej dziedzinie w wyniku sprzedaży akcji.

Na tle powyższych rozwiązań zdaje się nie ulegać wątpliwości monopolistyczna pozycja przedsiębiorstw użyteczności publicznej na rynku i nic nie wskazuje na to, aby mogło być inaczej w dającej się przewidzieć przyszłości. Jeśli zaś chodzi o wybór formy organizacyjnej tych przedsiębiorstw, to należy wypowiedzieć się za zróżnicowanym podejściem stosownie do lokalnych warunków i potrzeb, przy czym zróżnicowanie to powinno obejmować również stopień uzależnienia i ingerencji samorządu terytorialnego w działalność przedsiębiorstw w ramach danej formy organizacyjnej.

3. Z możliwych do zastosowania form organizacyjnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej najmniej odpowiednia wydaje się forma przedsiębiorstwa nie wydzielonego z administracji komunalnej, mimo dość powszechnego jej stosowania w okresie międzywojennym[3]. Ta forma organizacyjna eliminuje bowiem kontrolę zewnętrzną działalności przedsiębiorstwa, a w takich warunkach łatwiej akceptuje się wzrost kosztów i przyznaje dotacje lub podwyższa ceny usług. Oprócz tego pozbawienie przedsiębiorstwa osobowości prawnej jest pewną formą jego ubezwłasnowolnienia jako podmiotu gospodarczego, co nie sprzyja efektywnemu gospodarowaniu. Dlatego też skuteczniejszy wpływ społeczności lokalnych na efektywność gospodarowania można, moim zdaniem, zapewnić poprzez odpowiednią koordynację i kontrolę działalności tych przedsiębiorstw przez samorząd terytorialny (chodzi tutaj o ustalenie poziomu i struktury taryf komunalnych, powiązanie finansowe i kontrolę jakości usług). W tej sytuacji stosowanie omawianej formy organizacyjnej byłoby uzasadnione jedynie w tych gminach, w których skala zadań jest niewystarczająca do utworzenia samodzielnego przedsiębiorstwa (najczęściej wydzielonego z administracji komunalnej, a rzadziej spółki akcyjnej). Opowiadam się więc za jak najszerszym stosowaniem przedsiębiorstw wydzielonych z administracji komunalnej.

Wspomniane uprzednio zróżnicowanie stopnia uzależnienia tych przedsiębiorstw od samorządu w ramach danej formy organizacyjnej jest możliwe głównie w sferze powiązań finansowych. Chodzi tutaj o to, czy i w jakim stopniu przedsiębiorstwo będzie zasilać budżet lokalny bądź też będzie dotowane przez samorząd, kto (przedsiębiorstwo czy samorząd) i w jakim stopniu będzie finansował inwestycje w przedsiębiorstwie itp. Możliwości zróżnicowania rozwiązań w tej sferze są znaczne.

4. Wielu autorów wypowiada się w zasadzie przeciw organizowaniu przedsiębiorstw użyteczności publicznej w formie spółek akcyjnych[4]. Swe stanowisko uzasadniają oni tym, że przedsiębiorstwo użyteczności publicznej nie powinno być nastawione na zysk, lecz jedynie na pokrycie kosztów bieżącego funkcjonowania i normalnego rozwoju oraz że akcje takiego przedsiębiorstwa nie będą nigdy konkurencyjne na rynku kapitałowym. Z tego wysuwany jest dalszy wniosek, że omawiane przedsiębiorstwa nie powinny być obecnie w Polsce polem do szerokiej prywatyzacji.

Doświadczenia amerykańskie i kanadyjskie wykazują, że prywatne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej zorganizowane w formie spółek akcyjnych są w licznych przypadkach bardziej efektywne niż przedsiębiorstwa będące pod zarządem publicznym. Wynika to stąd, że dążą one do maksymalizacji zysku w ramach cen ustalonych przez powołane do tego celu komisje władz publicznych. A zatem maksymalizację zysku osiągają one w wyniku minimalizacji kosztów i maksymalizacji sprzedaży usług w okresach niepełnego wykorzystania zdolności produkcyjnej (w okresach pozaszczytowych). Pozycja omawianych przedsiębiorstw na rynku kapitałowym jest dość stabilna, gdyż zapotrzebowanie na ich usługi nie podlega większym wahaniom na skutek zmian koniunktury gospodarczej. Należy więc uznać, że spółka akcyjna może być rów-

[3] Por. **Z. Dziembowski**: Samorząd terytorialny.
[4] Tamże.

noprawną formą organizacyjną przedsiębiorstw użyteczności publicznej, zwłaszcza jeżeli samorząd będzie posiadał w niej kontrolny pakiet akcji.

W naszych obecnych warunkach trudno liczyć na znaczny rozwój spółek akcyjnych w sferze użyteczności publicznej ze względu na brak kapitału. Jednakże nie należy wykluczać możliwości ich tworzenia, jeżeli samorząd uzna, że jest to jedyny realny sposób (tzn. znajdzie się dostateczna liczba nabywców akcji po cenie ekonomicznie uzasadnionej) przyspieszenia rozwoju infrastruktury komunalnej w danej gminie.