

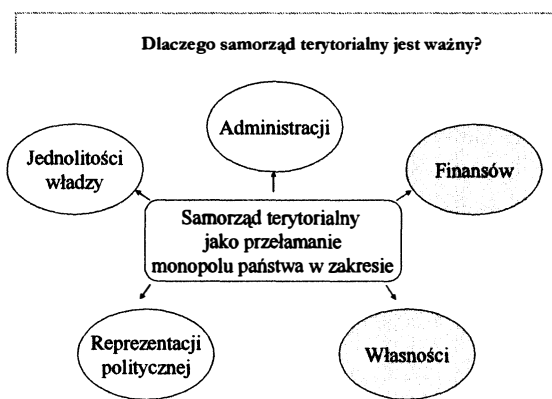
FINANSOWO-WŁASNOŚCIOWE ASPEKTY PROWADZENIA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ PRZEZ JEDNOSTKI SEKTORA SAMORZĄDOWEGO W POLSCE

*Marzanna Poniatowicz**

1. Wstęp

Sektor samorządowy oraz związane z nim jednostki samorządu terytorialnego (JST) na trwałe wpisały się w polską rzeczywistość. Śmiało można stwierdzić, że reforma samorządowa jest, jak dotychczas, najbardziej udaną z polskich reform przeprowadzonych po 1989 r. Jej spektakularne skutki dają się odczuć niemal we wszystkich aspektach rozwoju społeczno – gospodarczego. Polskie samorzady terytorialne dysponują coraz większą pulą zasobów środków publicznych. Towarzyszy temu wzmacnianie ich struktur organizacyjnych, poszerzanie zakresu kompetencji oraz realizowanych zadań, a także zwiększanie samodzielności finansowej.

Rysunek 1.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [Imiołczyk, Regulski 2007, s. 4].

* Prof. nadzw. dr hab. Marzanna Poniatowicz, Uniwersytet w Białymstoku.

Dlaczego sektor samorządowy jest tak istotny? Jego istnienie to przełamanie szeroko rozumianego monopolu państwa istniejącego w różnych aspektach (rysunek 1.), przy czym autorkę niniejszego opracowania interesują zwłaszcza dwa aspekty, tj. finansowy i własnościowy.

2. Sektor samorządowy jako komponent polskiego sektora publicznego

Sektor samorządowy stanowi ważny komponent sektora publicznego.¹ Zgodnie z Europejskim Systemem Rachunków Narodowych i Regionalnych ESA 95 – *European System of Accounts*², w krajach członkowskich UE wprowadzono podział sektora publicznego (ang. *general government sector*) na cztery elementy składowe (por. rysunek 2.): centralny (ang. *central government*), państwowy (ang. *state government*),³ samorządowy (ang. *local government*) oraz podsektor związany z systemem finansowania ubezpieczeń społecznych (ang. *social security funds*).

Do podziału tego nawiązuje również nowa ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.⁴ W jej dziale I, w art. 4 zawarto klasyfikację sektora finansów publicznych, zbliżoną do klasyfikacji stosowanej w UE. Sektor publiczny podzielono na trzy podsektory: rządowy, samorządowy i ubezpieczeń społecznych. Wcześniej w polskich regulacjach prawnych taki podział nie występował.

Jednym z mierników rosnącej rangi sektora samorządowego w sektorze finansów publicznych może być procentowy udział dochodów sektora samorządowego w produkcie krajowym brutto. W 2006 r. wskaźnik ten kształtował się na poziomie 13,2% PKB (średnia dla UE-27 - 11,3%), natomiast analogiczny

¹ Sektor publiczny charakteryzuje się znaczną specyfiką na tle sektora prywatnego. Owa specyfika dotyczy między innymi procesu podejmowania decyzji. Zwykle brany jest pod uwagę krótszy horyzont czasowy. Jest to przede wszystkim efekt kadencyjności władz i związanych z tym tzw. cykli wyborczych. Ponadto, cechą analizowanego sektora jest trudna wymierność efektów jego działalności. Nie istnieją jasne kryteria oceny aktywności organizacji publicznych, takie jak np. zysk w sektorze prywatnym. W zasadzie większy nacisk kładzie się tu na równość niż na efektywność. Występują również ograniczenia w zakresie polityki kadrowej, będące efektem regulacji dotyczących rekrutacji, awansowania i zwalniania pracowników. Istotny wpływ na te kwestie mają uwarunkowania polityczne. Inna cecha wynika z faktu, że organizacje publiczne są w większym zakresie poddawane ocenie opinii publicznej, naciskom opozycji, różnych grup interesów itp. Kolejna kwestia dotyczy większego nadzoru nad działalnością sektora publicznego ze strony organów kontroli państwowej. Szerzej na temat specyfiki zarządzania w sektorze publicznym, w tym specyfiki zarządzania w sektorze samorządowym, w opracowaniu autorki: [Poniatowicz 2005, s. 245- 251].

² Podstawa prawna funkcjonowania systemu ESA to: *Council Regulation (EC) No 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie*.

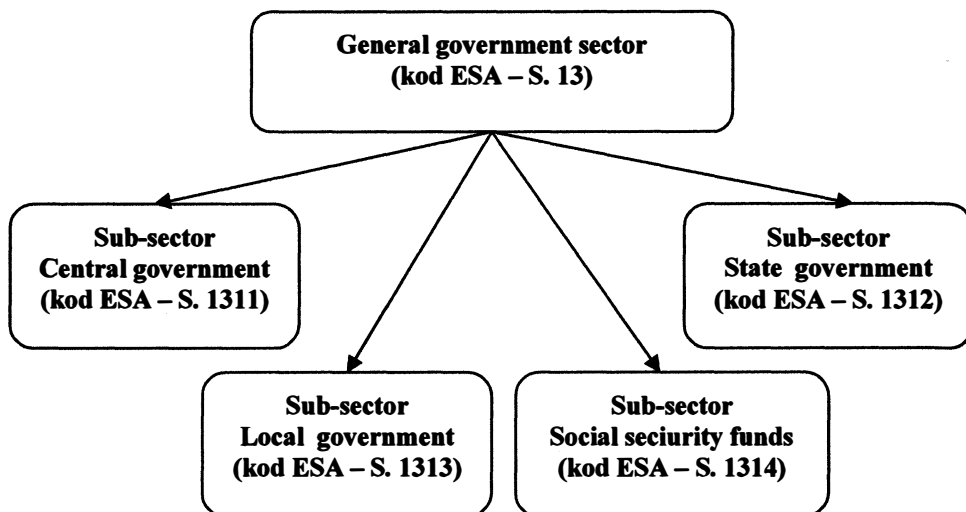
³ Sektor *state government* występuje w państwach federalnych, a więc nie w Polsce, która jest krajem unitarnym (jednolitym).

⁴ Tekst jednolity: Dz.U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

wskaźnik w odniesieniu do wydatków samorządowych wynosił ok. 13,5% (średnia dla UE-27 – 11,4%).⁵

Rysunek 2.

Komponenty sektora *general government* według ESA 95



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Council Regulation (EC) No 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie*, Dz. U. L.310 z 30.11. 1996 z późn. zm.

Szczegółowe zestawienie dochodów i wydatków sektora finansów publicznych w podziale na poszczególne sektory (po wyeliminowaniu wzajemnych transferów pomiędzy podsektorami i wewnątrz poszczególnych podsektorów) w ujęciu wartościowym oraz w relacji do PKB przedstawiono w tabeli 1.

⁵ Kompleksowe dane statystyczne dotyczące tej problematyki można znaleźć w publikacji autorstwa: [Jastrzębska 2008, s. 173-184].

Tabela 1.

**Dochody i wydatki sektora finansów publicznych
w podziale na podsektory w latach 2005-2006**

Wyszczególnienie	2005	2006	2005	2006
	w mld zł		w % PKB	
DOCHODY OGÓŁEM	382,5	419,9	38,9	39,7
1. Podsektor rządowy	236,5	260,1	24,1	24,6
- budżet państwa	177,8	194,9	18,1	18,4
- agencje państwowe	3,7	4,2	0,4	0,4
- pozostałe jednostki	55,0	61,0	5,6	5,8
2. Podsektor samorządowy	66,5	74,9	6,8	7,1
- JST	54,2	62,3	5,6	5,9
- pozostałe jednostki*	12,4	12,6	1,3	1,2
3. Podsektor ubezpieczeń społecznych	79,4	84,9	8,1	8,0
WYDATKI OGÓŁEM	412,1	442,5	41,9	41,8
1. Podsektor rządowy	163,3	170,7	16,6	16,1
- budżet państwa	106,2	110,7	10,8	10,5
- agencje państwowe	5,0	5,0	0,5	0,5
- pozostałe jednostki	52,0	54,9	5,3	5,2
2. Podsektor samorządowy	122,8	137,2	12,5	13,0
- JST	88,6	102,8	9,0	9,7
- pozostałe jednostki*	34,2	34,4	3,5	3,3
3. Podsektor ubezpieczeń społecznych	126,1	134,6	11,0	11,0

* Pozostałe jednostki sektora samorządowego w Polsce to:

- samorządowe jednostki budżetowe, zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych;
- samorządowe fundusze celowe;
- samorządowe publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
- samorządowe instytucje kultury;
- inne osoby prawne, utworzone na podstawie odrębnych ustaw, w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek prawa handlowego.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej za rok 2006.

3. Formy organizacyjno – prawne prowadzenia gospodarki komunalnej przez jednostki samorządu terytorialnego

Sektor własności samorządowej obejmuje znaczną część sektora własności publicznej. JST dysponując własnym majątkiem (również za pośrednictwem samorządowych jednostek organizacyjnych) i realizując liczne zadania publicz-

ne stały się aktywnymi uczestnikami życia gospodarczego.

Uwłaszczenie samorządu, czyli tzw. proces komunalizacji mienia⁶, przeprowadzono w Polsce dwuetapowo. Proces ten oznaczał przekształcenia własnościowe w relacji: Skarb Państwa - gminy, a późniejszym okresie Skarb Państwa – powiaty i województwa samorządowe.⁷ Pierwszy etap komunalizacji dotyczył więc gmin i rozpoczął się 27 maja 1990 r. Owa symboliczna data to data wejścia w życie ustawa z dnia 10 maja 1990r. – *Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych*.⁸ W oparciu o art. 5 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej mienie stało się z mocy prawa z dniem 27 maja 1990r. mieniem gmin. Dopuszczono również dodatkową, drugą ścieżkę komunalizacyjną, tj. w drodze przekazania mienia (na wniosek gminy), w sytuacji gdy owo mienie jest niezbędne do realizacji jej zadań własnych. W obydwu przypadkach niezbędna był decyzja deklaratoryjna (potwierdzająca), wydana przez wojewodę.

Drugi etap uwłaszczenia dotyczył powiatów i województw samorządowych. Jednostki te zostały uwłaszczone z mocy prawa z dniem 1 stycznia 1999 r., w oparciu o ustawę z dnia 13 października 1998 r. – *Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną*.⁹ Podobnie jak w przypadku gmin, możliwa była również formuła uwłaszczenia w drodze przekazania mienia na wniosek JST. Również w tym przypadku niezbędna była decyzja, potwierdzająca uwłaszczenie, wydana przez wojewodę.

Procesami niejako przeciwstawnymi do procesu komunalizacji są procesy prywatyzacji, stanowiące naturalną konsekwencję dostosowania JST do zasad gospodarki rynkowej. Na potrzebę stopniowego ograniczania zaangażowania się JST w bezpośrednie świadczenie usług komunalnych wskazuje się między innymi w bardzo popularnej ostatnio doktrynie nowego zarządzania publicznego (ang. *new public management*).¹⁰

Od kilku lat na JST spoczywa obowiązek składania Ministrowi Skarbu Państwa corocznych informacji dotyczących przekształceń i prywatyzacji mienia komunalnego. Przy opracowywaniu niniejszej publikacji jej autorka wykorzystywała najnowszy raport na ten temat [*Informacja o przekształceniach... 2006*].

⁶ Zgodnie z Kodeksem Cywilnym, mienie to własność i inne prawa majątkowe. Należy odróżnić pojęcie mienia od pojęcia majątku. Mienie odnosi się tylko do aktywów, natomiast majątek obejmuje zarówno aktywa, jak i pasywa.

⁷ W końcu lat osiemdziesiątych w Polsce funkcjonowało prawie 800 przedsiębiorstw zajmujących się realizacją usług komunalnych w oparciu o *ustawę o przedsiębiorstwach państwowych*.

⁸ Dz. U. Nr 32, poz. 191 z późn. zm.

⁹ Dz. U. Nr 133, poz. 872 z późn. zm.

¹⁰ W latach osiemdziesiątych, początkowo w USA i Wielkiej Brytanii, potem również w innych krajach Europy coraz powszechniejsza stała się koncepcja menedżerskiego modelu zarządzania sektorem publicznym. Nowe zarządzanie publiczne znajduje również zastosowanie do sektora samorządowego. Ostatnio na polskim rynku ukazała się bardzo interesująca pozycja na ten temat: [Zalewski 2007].

3.1. Jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych

Kwestię działalności gospodarczej JST reguluje ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej,¹¹ która określiła, że gospodarka komunalna¹² oznacza: *wykonywanie przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej*. Gospodarka ta może być prowadzona przez JST w szczególności w formach zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Wybór formy organizacji usług komunalnych jest elementem polityki JST. Generalnie, formy te występują w dwóch układach: w płaszczyźnie sektora finansów publicznych (zakład budżetowy, gospodarstwo pomocnicze) oraz w płaszczyźnie prywatnej, w postaci spółek kapitałowych (spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne). Czasami w literaturze określa się jeszcze formy pośrednie, takie jak np.: kontraktowanie usług, najem, dzierżawa, koncesja, kontrakt itp.

Istotną część zdań z zakresu gospodarki komunalnej to zadania własne o charakterze użyteczności publicznej.¹³ Działalność gospodarza JST w sferze użyteczności publicznej polega na zaspokajaniu codziennych, powszechnych potrzeb społeczności lokalnej. Występuje tu często brak motywacji do maksymalizacji zysku. Usługi są zwykle świadczone w sposób zbiorowy. Zapotrzebowanie na nie cechuje również swoista nierównomierność. Inną specyficzną cechą jest brak możliwości ich magazynowania oraz wysoka kapitałochłonność. Na specyfikę organizacji procesu świadczenia tych usług wpływa również konieczność zapewnienia stałej dostępności do nich, a także zachowania odpowiednich standardów ekologicznych, sanitarnych itp. [Sadowy, Grzymała 2007, s. 284].

C. Kosikowski za istotne cechy działalności o charakterze użyteczności publicznej podaje następujące: działalność ta jest oparta na majątku publicznym, nie jest ekwiwalentna (odbiorcy usług nie ponoszą pełnej odpłatności ich świadczenia), nie jest nastawiona na osiągnięcie zysku (co oczywiście nie wyklucza możliwości jego osiągnięcia) oraz wymaga zasilania finansowego ze środków publicznych.

W aspekcie przedmiotowym użyteczność publiczna obejmuje niezwykle szeroki zakres zadań realizowanych przez JST. Dotyczą one między innymi: oświaty, kultury, ochrony zdrowia, opieki społecznej, utrzymania porządku publicznego, kształtowania ładu przestrzennego, organizacji rekreacji, turystyki, sportu, kultury fizycznej, lokalnego transportu zbiorowego, zaopatrzenia w wodę, od-

¹¹ Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 z późn. zm.

¹² Szerzej na ten temat: [Bałdyga 2004; Byjoch, Redel 2000].

¹³ W literaturze przedmiotu zauważa się trudności w definiowaniu nie tylko zagadnienia gospodarki komunalnej, ale także pojęcia użyteczności publicznej. Wynika to z pewnej sztuczności tych konstrukcji, które nie przystają do realiów prawnych, organizacyjnych oraz ekonomiczno-finansowych. Zdaniem niektórych autorów, kryterium użyteczności w podziale działalności gospodarczej jest fałszywe, a bardziej stosowne byłoby określanie działalności gospodarczej prowadzonej jako monopol naturalny. Szerzej na ten temat: [Dziarski 1999, s. 11; Dudzik 1998, s. 277-282].

prowadzania i oczyszczania ścieków komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą, komunalnego budownictwa mieszkaniowego itp.

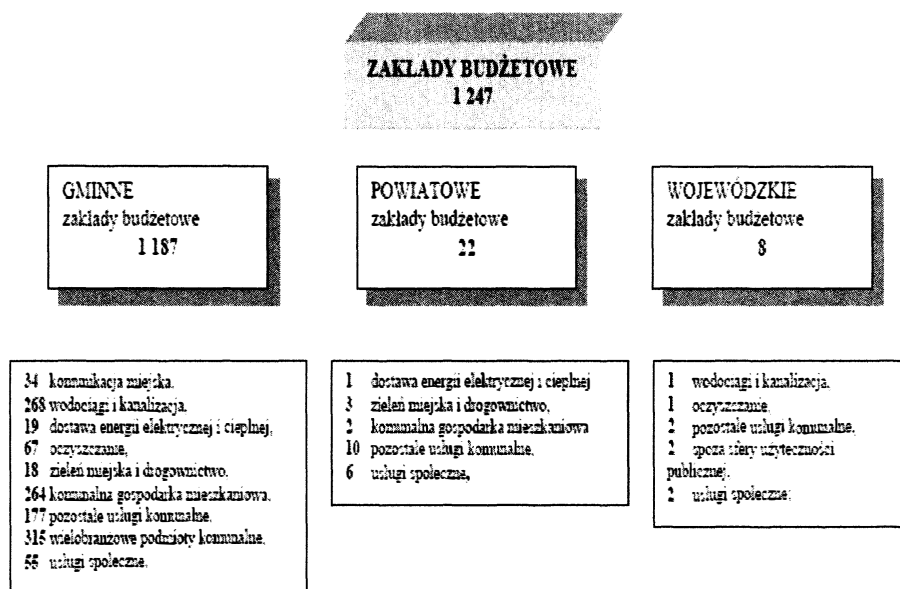
W przypadku usług ze sfery użyteczności publicznej ustawa o gospodarce komunalnej przewiduje formę zakładu budżetowego. Zakład budżetowy nie posiada osobowości prawnej i działa tylko w granicach pełnomocnictwa udzielonego przez odpowiednie organy JST. Prowadzi swoją działalność na zasadzie odpłatności, finansując koszty z uzyskanych dochodów własnych. Jest bardzo silnie powiązany z budżetem jednostki samorządu terytorialnego, rozliczając się z nim według zasady netto, odprowadzając kwartalnie osiągniętą nadwyżkę lub otrzymując dotacje na pokrycie występującego niedoboru środków.

Na rysunku 3. przedstawiono zakres zadań realizowanych przez poszczególne rodzaje JST za pośrednictwem zakładów budżetowych. Z zaprezentowanych danych wynika, że ta forma dotyczy przede wszystkim: wodociągów i kanalizacji, samorządowej gospodarki mieszkaniowej (tzn. komunalnego budownictwa mieszkaniowego, zarządzania lokalami mieszkalnymi, remontów mieszkań komunalnych oraz tzw. rewitalizacji terenów miejskich) oraz tzw. wielobranżowych podmiotów komunalnych.¹⁴ Jako przykłady samorządowych zakładów budżetowych można podać również: przedszkola, zakłady komunikacji miejskiej, zakłady administracji komunalnej zasobów mieszkaniowych, ośrodki sportu i rekreacji, ogrody botaniczne i zoologiczne itp.

W 2006 r. przychody gminnych zakładów budżetowych wyniosły ok. 3,8 mld zł, z tego pochodzące z dotacji z budżetów gmin - 276 tys. zł. Analogiczne wielkości w przypadku innych typów JST przedstawiały się odpowiednio: w powiatach ziemskich - 118,5 mln zł i 1,1 mln zł, w miastach na prawach powiatów - 4,2 mld zł i 3,4 mln zł, w województwach samorządowych - 144,8 mln zł i 80 mln zł [*Sprawozdanie z wykonania... 2007*, s. 53,82,116,143].

¹⁴ Wielobranżowe podmioty komunalne stanowią dominującą formę organizacyjną usług komunalnych przede wszystkim w małych i średnich miastach. Z praktyki gospodarczej wynika, że przyczynami ich powoływania są: szczupłość lokalnych rynków, stwarzająca zagrożenie dla usamodzielnionych jednostek, świadczących jeden rodzaj usług, wzajemne powiązania wyodrębnionych w strukturze organizacyjnej zakładów (wspólna baza techniczna) oraz przeświadczenie lokalnych władz samorządowych o większej efektywności prowadzenia działalności wielobranżowej od działalności o ściśle wyspecjalizowanym profilu.

Rysunek 3. Samorządowe zakłady budżetowe w Polsce - liczba i profil specjalizacyjny (według stanu na koniec 2005 r.)



Źródło: [Informacja o przekształceniach... 2006, s. 16].

Z punktu widzenia tematu niniejszej publikacji, bezprzedmiotowa wydaje się charakterystyka takiej formy organizacyjnej finansów publicznych jaką jest samorządowa jednostka budżetowa, a to głównie z tej przyczyny, że forma ta nie wiąże się z działalnością gospodarczą. Należałoby tylko zasygnalizować, że jednostki te dotyczą tzw. gospodarki budżetowej brutto, która charakteryzuje się tym, że dochody uzyskiwane przez jej jednostki organizacyjne są odprowadzane na rachunek bieżący budżetu JST, natomiast wydatki są finansowane ze środków do niego przekazywanych. Oznacza to, że charakteryzuje je pełne rozdzielenie procesów gromadzenia dochodów i realizowania wydatków [Miszczuk i in. 2007, s. 125]. Podobnie jak zakłady budżetowe, jednostki budżetowe nie posiadają osobowości prawnej, a podstawą ich gospodarki finansowej są roczne plany finansowe, które muszą być zbieżne z ustaleniami uchwały budżetowej.

W pewnych sytuacjach gospodarka budżetowa netto może być wyodrębniona w formie szczególnego rodzaju działalności w ramach jednostki budżetowej (przy czym dotyczy to odpłatnego świadczenia usług na wyodrębnionym odcinku działań), w postaci gospodarstwa pomocniczego. Gospodarstwo pomocnicze różni się od zakładu budżetowego przede wszystkim pod względem odrębności organizacyjnej. O ile zakład budżetowy taką odrębność posiada, o tyle nie da się jej stwierdzić w przypadku gospodarstwa pomocniczego.

Utworzenie tej formy organizacyjnej jest sposobem na złagodzenie rygorów prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki budżetowe. Najważniejsze jej cechy to:

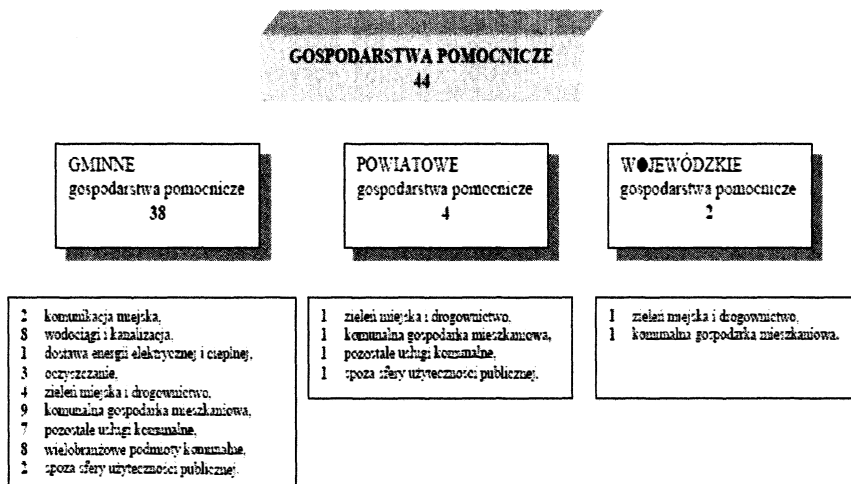
- brak osobowości prawnej;
- występowanie działalności gospodarczej, wyrażonej w formie produkcji i sprzedaży towarów oraz usług;
- pokrywanie kosztów działalności z uzyskiwanych przychodów własnych (może występować również dofinansowywane dotacjami przedmiotowymi);
- posiadanie odrębnego rachunku bankowego, z którego można dokonywać wypłat do wysokości sum zgromadzonych na rachunku;
- prowadzenie gospodarki finansowej w formie rocznego planu finansowego;
- obowiązek wpłacenia do budżetu JST połowy wypracowanego zysku.

Jako przykłady jednostek tego typu można podać następujące: warsztaty szkolne w szkołach ponadpodstawowych, stołówki i bufety przy urzędach administracji publicznej, targowiska miejskie, zakłady usług pogrzebowych, zakłady utylizacji odpadów itp. Na rysunku 4. przedstawiono zakres działalności samorządowych gospodarstw pomocniczych w Polsce z wyszczególnieniem poszczególnych rodzajów jednostek samorządu terytorialnego. W ujęciu ilościowym dominują gminne gospodarstwa pomocnicze w sferze komunalnej gospodarki: mieszkaniowej, wielobranżowej działalności komunalnej oraz wodociągów i kanalizacji.

W 2006 r. przychody gminnych gospodarstw pomocniczych wyniosły ok. 92,1 mln zł, z tego pochodzące z dotacji z budżetów gmin - 151 tys. zł. Analogiczne wielkości w przypadku innych typów JST przedstawiały się odpowiednio: w powiatach ziemskich – 167,1 mln zł i 288 tys. zł, w miastach na prawach powiatów – 188,8 mln zł i dotacje z budżetów miast na prawach powiatu - 0 zł, w województwach samorządowych – 96,6 mln zł i dotacje z budżetów województw samorządowych – 0 zł [*Sprawozdania z wykonania...2007*, s. 53,82,116, 143].

Rysunek 4.

Samorządowe gospodarstwa pomocnicze w Polsce - liczba i profil specjalizacyjny (według stanu na koniec 2005 r.)



Źródło: [Informacja o przekształceniach... 2006, s. 21].

Należy również wspomnieć o innych podmiotach organizacyjnych, które wymieniały jednostki samorządu terytorialnego w swoich sprawozdaniach wysyłanych do Ministerstwa Skarbu Państwa. Na koniec 2005 r. funkcjonowały dodatkowo [Informacja o przekształceniach... 2006, s. 22-23]:

- spółka cywilna – 1,
- spółka komandytowa – 1,
- spółki wodne – 3,
- przedsiębiorstwa komunalne – 9,
- instytucje kultury – 1 345,
- samodzielne zakłady opieki zdrowotnej – 766.

3.2. Spółki kapitałowe

Jednostki samorządu terytorialnego, w celu świadczenia usług poza sferą użyteczności publicznej, mogą zawiązywać spółki kapitałowe – akcyjne i z ograniczoną odpowiedzialnością, działające na podstawie kodeksu spółek handlowych. Są one odrębnymi osobami prawnymi. Jako pełnoprawni uczestnicy życia gospodarczego działają na zasadach komercyjnych. Działają w imieniu własnym, na własne ryzyko, co oznacza, że JST jako wspólnik lub akcjonariusz nie ponosi odpowiedzialności za ich zobowiązania.

Możliwości prawne powoływania tego typu jednostek organizacyjnych szczegółowo określa wymieniona wcześniej *ustawa o gospodarce komunalnej*. Zgodnie z jej zapisami, poza sferą użyteczności publicznej takie spółki może tworzyć tylko gmina i województwo samorządowe. Nie jest to natomiast możliwe w przypadku powiatów, ponieważ te jednostki samorządowe nie mogą prowadzić działalności gospodarczej, wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej.

Zgodnie z artykułem 10 ustawy o gospodarce komunalnej, poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich, jeżeli łącznie zostaną spełnione następujące warunki:

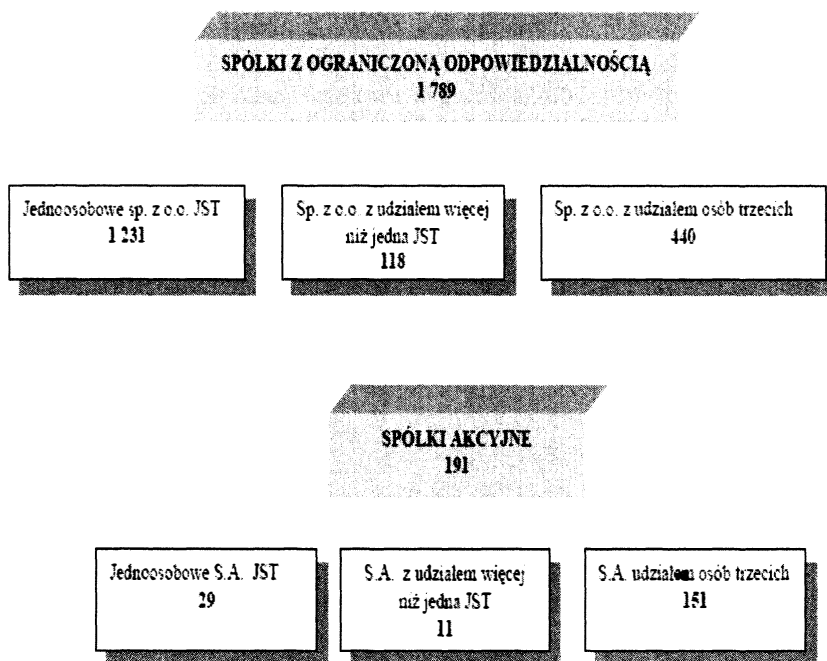
- istnieją nie zaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym,
- występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia,
- zbycie składnika mienia komunalnego, mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim, w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową, albo
- spółka zajmuje się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, lub
- spółka jest ważna dla rozwoju gminy.

Zgodnie natomiast z ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹⁵, poza sferą użyteczności publicznej wspomniane jednostki mogą tworzyć spółki prawa handlowego lub przystępować do nich, w sytuacji gdy działalność spółek polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych i wydawniczych służących rozwojowi JST.

Na rysunku 5. przedstawiono zakres działalności samorządowych spółek kapitałowych w Polsce z wyszczególnieniem poszczególnych rodzajów jednostek samorządu terytorialnego. Co charakterystyczne, w sektorze komunalnym dominuje tendencja do tworzenia jednoosobowych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością (ta forma dominuje przy organizacji małej i średniej wielkości przedsięwzięć gospodarczych), a w przypadku spółek akcyjnych – spółek z udziałem osób trzecich (z kolei ta forma ma najczęstsze zastosowanie przy większej skali działalności gospodarczej).

¹⁵ Tekst jednolity, Dz. U. 2001 r. ,Nr 142, poz. 1590 z późn. zm., art. 13.2.

Rysunek 5. Samorządowe spółki kapitałowe w Polsce - liczba i profil specjalizacyjny (według stanu na koniec 2005 r.)



Źródło: [Informacja o przekształceniach... 2006, s. 24, 29].

3.3. Formy pośrednie

Zgodnie z art. 3 ust. 1. cytowanej wcześniej ustawy o gospodarce komunalnej, jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzać wykonywanie 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 o finansach publicznych lub, odpowiednio, przepisów o zamówieniach publicznych i przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Z powyższego wynika, że JST, zlecając wykonanie określonego zadania publicznego poprzez zawieranie umów z innymi podmiotami, mogą na wykonanie tych zadań:

- udzielić dotacji – na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych lub przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności po-

żytku publicznego i o wolontariacie¹⁶, w związku z przepisami szczególnymi, właściwymi dla przedmiotu zadania, albo

- udzielić zamówienia publicznego – na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁷.

Jako przykłady form pośrednich można podać następujące: kontraktacja usług, kontrakt menedżerski, umowa dzierżawy, koncesja, porozumienie komunalne.¹⁸

Kontraktacja usług (ang. *contracting – out*) polega na zleceniu podmiotom prywatnym wykonywania usług, za które odpowiedzialność ponoszą władze publiczne. Jest formą zlecenia wykonywania zadań na stosunkowo krótki, najwyżej kilkuletni okres, umożliwiający wykonawcom pełną amortyzację zakupionych urządzeń.¹⁹

W ramach **kontraktów menedżerskich** (ang. *management contracts*), czyli umów o zarządzanie przedsiębiorstwem, podmiot prywatny ponosi odpowiedzialność za świadczenie określonych usług publicznych w okresie kilku lat. Obejmuje ono zazwyczaj szerszy zakres działań niż w przypadku kontraktacji usług [Zysnarski 2001, s. 16].

Przy **umowie dzierżawy**, zwanej z jęz. francuskiego afermażem (ang. *lease contract*), prywatny wykonawca prowadzi działalność gospodarczą w oparciu o majątek publiczny, płaci opłatę za wyłączne prawo użytkowania pewnych obiektów i urządzeń (np. sieci wodociągowej, kanalizacyjnej itp.), ponosi pełne ryzyko handlowe wykonywanej działalności, natomiast nie ponosi odpowiedzialności za prowadzenie działalności inwestycyjnej (z wyjątkiem drobnych inwestycji bieżących). Po zakończeniu umowy dzierżawy zwraca obiekty i urządzenia w stanie nie pogorszonym.

Umowa koncesji (ang. *concession*) różni się od umowy dzierżawy przeniesieniem na wykonawcę odpowiedzialności za finansowanie określonego zakresu inwestycji. Oznacza to większy zakres ryzyka i odpowiedzialności prywatnego operatora.

Porozumienia komunalne (ang. *municipal agreements*) mogą być zawierane przez zainteresowane gminy, powiaty oraz województwa w celu realizowania wspólnych zadań publicznych, najczęściej przekraczających możliwości finansowe i/lub organizacyjne danej JST. Jednostki te mogą zawierać takie porozumienie w sprawie powierzenia jednej z nich określonych zadań publicznych.

¹⁶ Dz.U. z 2003 r., Nr 96, poz. 873 z późn. zm.

¹⁷ Tekst jednolity, z 2007 r., Nr 223, poz. 1655.

¹⁸ Przykładem takiej formy jest również umowa partnerstwa publiczno-prywatnego, sprawa na tyle istotna i aktualna, że w opinii autorki, wymagająca dodatkowego komentarza, co zostanie uczynione w trzeciej części opracowania.

¹⁹ Szerzej na ten temat: [Ostaszewska 2001].

4. Partnerska współpraca JST z sektorem niepublicznym (partnerstwo publiczno-prywatne - PPP)

Interesującym pomysłem na realizację kosztownych inwestycji samorządowych może być formuła partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) polegająca na dzieleniu ryzyka i korzyści związanych z inwestycją między podmiotami publicznymi (np. jednostkami samorządu terytorialnego) a prywatnymi wykonawcami i dostawcami usług. Ten model realizacji usług publicznych przez podmioty prywatne zdobywa na świecie coraz większą popularność, między innymi ze względu na następujące korzyści [Makosz 2007]:

- mniejsze wydatki na gminne inwestycje, a przez to oszczędności w budżecie JST;
- przyśpieszenie terminów budowy obiektów użyteczności publicznej i dostaw związanych z nimi usług;
- zapewnienie wyższej jakości usług publicznych;
- większa konkurencyjność kapitału prywatnego w sferze dostarczania usług publicznych;
- podział ryzyka inwestycyjnego pomiędzy JST i prywatnego przedsiębiorcę;
- dodatkowe perspektywy rozwoju dla prywatnych firm.

Wspomniana wcześniej, duża popularność tej formy finansowania inwestycji samorządowych nie dotyczy jednak naszego kraju. Obowiązująca w Polsce, nowa regulacja prawna w tym zakresie, czyli ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym²⁰ wprowadziła liczne, skomplikowane procedury, które w znacznym stopniu utrudniają współpracę w ramach PPP (np. nałożenie na podmiot publiczny obowiązku sporządzania bardzo szczegółowych analiz w celu określenia efektywności oraz zagrożeń związanych z realizacją projektu). Między innymi dlatego jest to ustawa „martwa”, a od początku jej obowiązywania nie zrealizowano w formie PPP żadnej inwestycji.²¹ Władze samorządowe chętniej wybierają wspomniane wcześniej tradycyjne formy wykonania projektów publiczno - prywatnych, takie jak np.: koncesje, kontraktacje usług, dzierżawę, umowy o zarządzanie itp.²²

²⁰ Dz. U. ,Nr 169, poz. 1420.

²¹ W Ministerstwie Gospodarki opracowano nowy, rządowy projekt ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, zgodnie z którym w przypadku mniejszych inwestycji (tj. do 50 tys. euro) nie będą wymagane skomplikowane analizy dotyczące efektywności realizowanego przedsięwzięcia.

²² Jako przykłady wcześniejszych (tj. dotyczących okresu sprzed obowiązywania nowej ustawy) form współpracy samorządu terytorialnego z sektorem prywatnym można podać następujące inwestycje: budowę sieci wodociągowo-kanalizacyjnej w Gdańsku, modernizację oświetlenia ulicznego w Krakowie, czy też budowę metra warszawskiego.

5. Podsumowanie

Sektor samorządowy na trwałe wpisał się w polski obraz finansów publicznych. Jednym z przejawów tej obecności jest istnienie własności samorządowej w postaci mienia komunalnego. JST, dysponując własnym majątkiem (również za pośrednictwem samorządowych jednostek organizacyjnych) i realizując liczne zadania publiczne, stały się aktywnymi uczestnikami życia gospodarczego, mającymi realny wpływ na kreowanie rozwoju przedsiębiorczości na swoim terenie. W pewnych sytuacjach polskie samorzady mają możliwości prawne samodzielnego prowadzenia działalności gospodarczej, chociaż generalnie wydaje się, że działalność zarobkowa nie powinna być domeną JST. Wybór formy organizacji usług komunalnych należy traktować jako istotny element polityki rozwoju lokalnego jednostki samorządu terytorialnego. Czasami korzystne jest powierzenie zadania komunalnego partnerowi prywatnemu, zwłaszcza w kontekście większej konkurencyjności kapitału prywatnego w sferze dostarczania usług publicznych.

Literatura

1. Bałdyga M., *Gospodarka komunalna. Aspekty prawne*, Wydawnictwo ALPHA pro, Ostrołęka 2004.
2. Byjoch K., Redel S., *Prawo gospodarki komunalnej*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 2000.
3. Dudzik S., *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Zakamycze, Kraków 1998.
4. Dziarski G., *Organizacja. Zarządzanie i finansowanie*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999.
5. Imiołczyk B., Reguński J., (red.), *Samorządność i demokracja lokalna. Raport nr 2/2007*, Collegium Civitas, Warszawa 2007.
6. *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego (wg stanu na koniec 2005 r.)*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa, grudzień 2006.
7. Jastrzębska M., *Dochody, wydatki, wynik i dług sektora samorządowego w relacji do PKB w krajach Unii Europejskiej w latach 1998-2006*, [w:] B. Filipiak, A. Szewczuk (red.), *IV Forum Samorządowe. Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, Nr 489, 2008.
8. Makosz A., *Partnerstwo publiczno-prywatne, sposób na inwestycje w gminach*, „Gazeta Prawna” z dnia 18 kwietnia 2007.
9. Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
10. Ostaszewska K., *Kontraktowanie usług komunalnych*, Municipium, Warszawa 2001.

11. Poniatowicz M., *Dług publiczny w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie miast na prawach powiatu)*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2005.
12. Sadowy M., Grzymała Z., *Problemy zarządzania gospodarką komunalną*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim sektorze terytorialnym*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2007.
13. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2006 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. T. II*, Rada Ministrów, Warszawa 2007.
14. Zalewski A. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim sektorze terytorialnym*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2007.
15. Zysnarski J., *Partnerstwo publiczno-prywatne: elementy teorii*, DORADCA. Consultants LTD, Gdynia 2001.