

Andrzej Sztando

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

PROGOSPODARCZY OBSZAR KOMUNALNEJ DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

1. Lokalna polityka gospodarcza i jej obszary

Interwencje w procesy rynkowe nie są już od dłuższego czasu wyłączną właściwością władz państwowych. Wraz z postępującą decentralizacją władzy, samorządy terytorialne wszystkich szczebli stały się nowymi podmiotami ingerencji w procesy rynkowe. Zjawisko to nie dotyczy jedynie Polski. Wystąpiło znacznie wcześniej w państwach, których silnym filarem są terytorialne korporacje samorządowe. Prowadząc właściwą sobie politykę rozwoju terytorialnego (lokalnego, subregionalnego/ponadlokalnego, regionalnego), samorząd wpływa na strukturę, tempo i kierunki zmian znajdujących się na jego obszarze struktur gospodarczych. **Decentralizacja władzy musi być więc traktowana również jako decentralizacja interwencjonizmu.** Pojawia się zatem przesłanka uzupełnienia tradycyjnych poglądów na temat interwencjonizmu poprzez dodanie do jego zaplecza teoretycznego płaszczyzny interwencjonizmu samorządowego. Ta z kolei musi podlegać dalszemu podziałowi zgodnie z modelową strukturą podziału terytorialnego na interwencjonizm regionalny, subregionalny i lokalny.

W wyjątkowo syntetycznym ujęciu, celem interwencjonizmu rządowego (państwowej polityki gospodarczej) jest przede wszystkim tworzenie globalnych¹, makroekonomicznych i mezoekonomicznych warunków dla założonych form rozwoju odpowiednio gospodarki międzynarodowej, krajowej i regionalnej. **Lokalny in-**

¹ Wpływ władz państwowych na globalny wymiar warunków rozwoju gospodarczego jest zwykle tym silniejszy, im większą rolę te władze odgrywają na arenie międzynarodowej.

terwencjonizm samorządowy (lokalna polityka gospodarcza) zmierza z kolei do zmniejszenia wad lokalnych rynków oraz modyfikacji ich więzi z rynkami ponadlokalnymi, a także do korygowania negatywnych dostosowań strukturalnych na lokalnych rynkach tak, aby wprowadzić gminę na długofalową ścieżkę rozwoju [2, s. 129 i nast.]. Tak zdefiniowaną misję interwencjonizmu samorządowego można skonkretyzować, definiując trzy jego cele

Pierwszym jest osiągnięcie bezpiecznej, z długookresowego punktu widzenia, struktury funkcjonalnej i struktury zagospodarowania gminy. Struktury bezpieczne to struktury zdywersyfikowane lub struktury o niskim poziomie dywersyfikacji, ale w tym drugim wypadku tylko przy jednoczesnym stałym kontrolowaniu i zabezpieczaniu gminy przed potencjalnymi negatywnymi skutkami monofunkcji. Ewolucja struktury funkcjonalnej i struktury zagospodarowania nie podlega wyłącznie wpływowi procesów rynkowych. Istotne są w tym zakresie także decyzje alokacyjne, pozbawione w mniejszym lub większym stopniu przesłanek rynkowych, do których możemy zaliczyć decyzje oparte na kryteriach ekologicznych, zdrowotnych, humanitarnych, politycznych i innych. Kryteria rynkowe zdają się jednak odgrywać rolę największą, na co wskazuje ich powszechność oraz procesy urynkawiania kolejnych dziedzin działalności ludzkiej, a także próby rynkowego traktowania (np. wyceny) zjawisk ekologicznych i zdrowotnych.

Cel drugi to długookresowy wzrost globalnych dochodów mieszkańców i budżetu gminy. Kształtowanie rozwoju gospodarczego nie jest celem samym w sobie. Służyć bowiem musi nie tylko strukturalnemu zabezpieczeniu rozwoju gminy, o czym była mowa wyżej, ale również wzmocnieniu ekonomicznej pozycji samorządu oraz głównego beneficjenta jego działań, jakim jest społeczność lokalna. Chodzi tu o to, że stymulowanie rozwoju gospodarczego służy zwiększeniu dochodów mieszkańców gminy (z tytułu dochodów z własnej działalności gospodarczej, sprzedaży własnej pracy oraz sprzedaży podmiotom gospodarczym niektórych praw, jak np. prawo własności) oraz dochodów budżetowych gminy (z tytułu podatków i opłat lokalnych, udziału w podatkach państwowych, sprzedaży podmiotom gospodarczym dóbr i usług). Końcowym adresatem strumieni pieniężnych trafiających do budżetu są jednak ponownie mieszkańcy gminy, którzy korzystają z tak sfinansowanych, a wykonanych przez samorząd gminy dóbr i usług.

Trzeci cel nakłada warunki brzegowe na dwa poprzednie cele. Określić go bowiem można jako **dążenie do oparcia długookresowego rozwoju przedsiębiorczości lokalnej na racjonalnym wykorzystaniu zasobów naturalnych.** Chodzi tu o przyjęcie takich zasad osiągania dwóch pierwszych celów strategicznych, które to zasady zagwarantują, iż najcenniejsze ekosystemy gminy nie będą w istotny, tj. nieodwracalny sposób naruszane². Osiąganie tego celu oznacza wyznaczenie i respektowanie granic środowiskowych, których – dążąc do maksymalizacji tempa rozwoju gospodarczego i społecznego – nie można przekraczać. Jego osiągnięcie

² Ewentualnie naruszane w ściśle określonych, wyjątkowych przypadkach.

oznaczają będzie zrównoważoność, zwaną popularnie w literaturze ekorozwojem, a zatem długotrwałość, stabilność i korzystność dla człowieka ewolucji gminy.

Interwencje władz lokalnych w mechanizmy rynkowe, podobnie jak w przypadku władz centralnych, opierają się filarach ustawowych. Realizowane są za pomocą zestawu instrumentów **przymusu administracyjnego, poznawczych, oddziaływania ekonomiczno-rynkowego, oddziaływania bezpośredniego, pobudzania infrastrukturalnego, informacyjnych, edukacyjnych, koncepcyjno-organizacyjnych i pozostałych** [3, s. 79-108]. **Determinują lub wpływają na decyzje wewnętrznych (lokalnych) i zewnętrznych (zlokalizowanych poza obszarem gminy) podmiotów gospodarczych oraz innych jednostek i osób związanych z działalnością gospodarczą³.**

Działania każdego samorządu mogą mieć charakter obligatoryjny lub fakultatywny, jednak nawet wtedy, gdy przebiegają one według nakreślonych prawem reguł, istnieją elementy je różnicujące. Mowa tu o charakterystycznym dla każdej władzy lokalnej zestawie kryteriów⁴, zaangażowaniu⁵, doświadczeniu, poglądach ekonomicznych i społecznych (a nawet historycznych), metodach działania oraz kreatywności. W połączeniu z regułami prawa elementy te tworzą pewne rodzaje polityki. Konfrontując ten fakt z poszczególnymi dziedzinami działań samorządu lokalnego, możemy wyróżnić m.in. politykę przestrzenną, budżetową, ekologiczną, infrastrukturalną, komunalnej działalności gospodarczej, gospodarki mieniem gminy⁶, edukacyjną, zarządzania informacją i politykę wewnętrzną. Działania realizowane w ramach każdego z tych rodzajów polityki wychodzą poza ramy stymulowania przedsiębiorczości. Niezbędne jest zatem wprowadzenie pojęcia obszaru oddziaływania samorządu na przedsiębiorczość, który jest tym **wycinkiem danej polityki lokalnej, który odnosi się bezpośrednio lub pośrednio do lokalnych lub zewnętrznych podmiotów gospodarczych**. Tak rozumiany obszar jest w stosunku do opisanych wyżej instrumentów kategorią znacznie szerszą. Obszar tworzą bowiem: zestaw narzędzi, metod oraz kryteriów ich stosowania. W efekcie wyodrębnić możemy dziewięć nierozłącznych obszarów oddziaływania samorządu lokalnego na lokalną sferę przedsiębiorczości (por. [5]):

- obszar polityki przestrzennej,
- obszar polityki budżetowej,
- obszar polityki ekologicznej,
- obszar polityki infrastrukturalnej,
- obszar polityki komunalnej działalności gospodarczej,
- obszar polityki gospodarki mieniem gminy,

³ Składowym elementem lokalnej polityki gospodarczej są również niektóre bezpośrednie decyzje alokacyjne.

⁴ Więcej na ten temat w [4, s. 320-333].

⁵ Więcej na ten temat w [8, s. 146-151].

⁶ Mienia gminy w przedstawionym tu znaczeniu nie należy mylić z mieniem gminnym w rozumieniu ustawy o samorządzie gminnym, gdzie zgodnie z treścią art. 48 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. [9] mienie gminne to wszystkie przysługujące mieszkańcom wsi prawa własności, użytkowania lub inne prawa rzeczowe i majątkowe.

- obszar polityki edukacyjnej,
- obszar polityki zarządzania informacją,
- obszar polityki wewnętrznej.

Prezentacji części z powyższych obszarów autor poświęcił niektóre swoje wcześniejsze publikacje (por. [6, s. 95-103; 7, s. 193-202]). W niniejszej uwaga zostanie skupiona wyłącznie na cechach charakterystycznych dla obszaru polityki komunalnej działalności gospodarczej.

2. Obszar polityki komunalnej działalności gospodarczej

Niewielka część zbioru gminnych, własnych oraz fakultatywnych zadań może być wykonywana za pomocą urzędu gminy (miasta) lub jednostek budżetowych, jednak większość wyłącznie przy pomocy podmiotów gospodarczych. W decyzji władzy lokalnej pozostaje, jaki ułamek tych ostatnich będzie wykonywany za pośrednictwem jednostek komunalnych, jaki za pośrednictwem podmiotów prywatnych, a jaki z udziałem firm o kapitale mieszanym. **Ustalanie proporcji tych części, form i organizacyjnych, i prawnych, zasad komunalnej działalności gospodarczej oraz zasad powierzania wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej podmiotom niekomunalnym to działania ściśle związane ze stymulowaniem rozwoju lokalnej działalności gospodarczej. Składają się one na jeden z obszarów lokalnej polityki gospodarczej, który można nazywać obszarem komunalnej działalności gospodarczej.**

Kształtowanie przez władzę lokalną rozwoju komunalnych podmiotów gospodarczych to kształtowanie rozwoju zarówno komunalnej, jak i niekomunalnej części gminnej struktury gospodarczej. Właścielski wpływ samorządu na podmioty będące jego własnością polega głównie na:

- tworzeniu ich i nadawaniu im organizacyjno-prawnej formy działalności, częściowym lub całkowitym prywatyzowaniu oraz fizycznym likwidowaniu⁷;
- kształtowaniu ich dochodów za pomocą narzędzi polityki usług komunalnych, za pomocą rozszerzania popytu oraz za pomocą dotacji lub działań o podobnych skutkach;
- oddziaływaniu na ich działalność inwestycyjną oraz bieżącą.

Zadaniami użyteczności publicznej – w rozumieniu ustawy o samorządzie gminnym – są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1 tej ustawy, których celem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Podejmowanie przez gminy działalności gospodarczej w sferze użyteczności publicznej nigdy nie budziło zastrzeżeń. Tworzenie komunalnych podmiotów gospodarczych jest bowiem jedną z podstawowych dróg spełnienia ustawowych obowiązków gminy. Samorząd gminy jako właściciel tych pod-

⁷ Termin „likwidacja fizyczna” został tu wprowadzony w celu odróżnienia zaprzestania działalności podmiotu od likwidacji będącej jedną z form przekształceń organizacyjno-własnościowych.

miotów poprzez odpowiednie organy (dyrektorów zakładów budżetowych, wójta gminy pełniącego funkcje zgromadzenia wspólników w spółkach kapitałowych stanowiących w całości własność komunalną, reprezentantów własności gminnej wchodzących w skład zgromadzenia wspólników spółek publiczno-prywatnych) wpływa na ich działalność bieżącą i kierunki rozwoju. Organy te kierują działalnością podmiotów komunalnych, stosując szereg ogólnych oraz charakterystycznych dla przedsiębiorczości niekomercyjnej narzędzi i metod zarządzania. Zgodnie ze strategią wynikową⁸ lub strategią przyjętą formalnie kształtują komunalny fragment przedsiębiorczości lokalnej. Zagadnieniom bieżącego zarządu takimi podmiotami, który musi przecież służyć ich rozwojowi, poświęcono w literaturze wiele uwagi⁹. Z tego powodu oraz z powodu pozostawienia ich poza ramami niniejszej pracy zostaną one tu pominięte. Zdaniem autora uwagę należy skupić na podejmowanych przez władzę lokalną w stosunku do omawianych przedsiębiorstw decyzjach właścicielskich, takich jak **ustalanie organizacyjno-prawnej formy ich działalności, prywatyzowanie, kształtowanie dochodów oraz kierunków inwestowania**.

Ustawa o gospodarce komunalnej przewiduje możliwość prowadzenia komunalnego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej w dwóch podstawowych formach organizacyjno-prawnych, jakimi są zakład budżetowy i spółka prawa handlowego. Różnią się one znacznie od siebie, a wybór jednej z nich nie może być dokonany „globalnie”, tj. w odniesieniu do „agregatu” wszystkich usług. Ma on bowiem charakter wielokryterialny w stosunku do każdego z rodzajów usług, a nawet ich elementów składowych. Przekształcanie podmiotu komunalnego w celu nadania mu formy organizacyjno-prawnej najodpowiedniejszej dla działalności, którą prowadzi i którą będzie prowadzić, oraz aktualnych i przyszłych, lokalnych i ponadlokalnych uwarunkowań prowadzenia tej działalności powinno być utożsamiane z bezpośrednim stymulowaniem jego rozwoju. Odpowiednia forma organizacyjno-prawna sprzyja doskonaleniu szeroko rozumianej jakości i efektywności świadczonych usług. W niektórych przypadkach ułatwia zwiększenie ilościowego wymiaru usług, umożliwia dokapitalizowanie przedsiębiorstwa ze źródeł niekomunalnych oraz ograniczenie ryzyka bardzo wysokich strat finansowych. Wszystkie te przemiany są powszechnie uznawane za składniki rozwoju każdego podmiotu gospodarczego. W praktyce takie przekształcanie podmiotów komunalnych świadczących usługi o charakterze publicznym polega na przekształcaniu zakładów budżetowych w spółki kapitałowe.

Drugą formą przekształceń mających za zadanie stymulowanie rozwoju przedsiębiorstw komunalnych są przekształcenia własnościowe. Władze lokalne, dokonując takich zmian, motywują je głównie pragnieniem poprawy efektywności dzia-

⁸ Strategię wynikową, stanowiącą w pewnym sensie przeciwność przyjętej w formie uchwały rady gminy strategii udokumentowanej, można określić jako kierunek ewolucji układu lokalnego, będący wypadkową działań podejmowanych przez władzę lokalną.

⁹ Jako przykład niech służyć następujące pozycje [1; 11].

łalności prowadzonej przez omawiane podmioty. Badania naukowe wskazują jednak, że prywatyzacja podmiotu komunalnego nie oznacza automatycznego wzrostu jego efektywności¹⁰. Efektywność gospodarowania bardzo silnie zależy od istnienia konkurencji, a forma własności ma tu mniejsze znaczenie. Możliwość zaistnienia konkurencji warunkuje m.in. od rodzaj rynku usług komunalnych. Charakter niektórych usług, jak np. dystrybucja wody, praktycznie wyklucza możliwość zaistnienia konkurencji – są to bowiem tzw. monopole naturalne. Prywatyzacja takich usług zamieniłaby tylko monopolistę komunalnego w monopolistę prywatnego, a co za tym idzie – doprowadziła do wzrostu cen usług. W innych przypadkach mniej lub bardziej rozwinięta konkurencja może istnieć. Stymulowanie rozwoju przedsiębiorstw komunalnych może zatem polegać na prywatyzowaniu ich wtedy, gdy konkurencja na obsługiwanych przez nie rynkach istnieje oraz organizowaniu i instytucjonalizowaniu konkurencji na wszystkich tych rynkach usług komunalnych, których natura na to pozwala.

Różnorodność form prywatyzacji usług komunalnych obliguje do pogłębienia analizy ich wpływu na przedsiębiorczość lokalną. Przewidywane przez ustawę o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych [10] formy prywatyzacji to:

- 1) zbywanie akcji lub udziałów spółek powstałych w wyniku komercjalizacji;
- 2) rozporządzanie wszystkimi składnikami materialnymi i niematerialnymi majątku przedsiębiorstwa poprzez:
 - a) sprzedaż przedsiębiorstwa,
 - b) wniesienie przedsiębiorstwa do spółki,
 - c) oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania.

Zgodnie z art. 68 ust. 1 tej ustawy przepisy te stosuje się do prywatyzacji przedsiębiorstw komunalnych. Formy prywatyzacji 1) oraz 2a) powodują, że majątek gminny staje się własnością podmiotu prywatnego, który był podmiotem lokalnym przed prywatyzacją lub stał się podmiotem lokalnym w chwili nabycia majątku gminy – w tym drugim przypadku mamy do czynienia z przyciągnięciem inwestora zewnętrznego. Taka prywatyzacja to zmiany struktury własnościowej lokalnej przedsiębiorczości. Łącząc ten fakt z podstawową cechą rozwoju przedsiębiorczości, którą są jej pozytywne przemiany strukturalne oraz z podstawowymi, efektywnościowymi celami prywatyzacji, dochodzimy do wniosku, że udana prywatyzacja przedsiębiorstwa komunalnego to krok na drodze do rozwoju lokalnej struktury gospodarczej.

Mimo iż włączenie przedsiębiorstwa do spółki jest traktowane przez ustawę jako prywatyzacja, to jednak prywatyzacja ta ma inny charakter niż formy pozostałe. Przedsiębiorstwo stanowiące składnik majątku gminy jest „zamieniane” na udziały w spółce, które zgodnie z art. 43 ustawy o samorządzie gminnym również stanowią składnik majątku gminy. Prywatyzacja „właściwa” nastąpiłaby dopiero po zbyciu

¹⁰ Wyniki krajowych i zagranicznych badań, poświęconych tej problematyce, w sposób syntetyczny prezentuje m.in. A. Zalewski [12, s. 52 i nast.].

podmiotowi prywatnemu udziałów w takiej spółce. Wniesienie komunalnego przedsiębiorstwa do spółki następuje w chwili jej utworzenia lub jako dokapitalizowanie. Dzięki tej formie prywatyzacji powstaje zatem nowy, z założenia efektywniejszy podmiot gospodarczy lub wzmocniona zostaje istniejąca firma. Również te zdarzenia mogą być interpretowane jako składniki rozwoju lokalnej przedsiębiorczości.

Prywatyzacja usług komunalnych odbywa się także poprzez powierzanie wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej, na drodze zawierania umów lub koncesjonowania. Koncesję od „zwykłej” umowy odróżnia sposób opłacania wytwórcy usługi. Wytwórcę usługi świadczonej na podstawie umowy opłaca gmina, a za usługę świadczoną na podstawie koncesji płaci konsument¹¹. W literaturze przedmiotu termin „koncesjonowanie” jest niekiedy używany również jako nazwa procesu udzielania zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej określonego rodzaju. Zbiegiem okoliczności, koncesjonowanie w znaczeniu umowy na świadczenie usług wymaga niekiedy jednoczesnego udzielenia koncesji w znaczeniu zezwolenia na ich świadczenie¹². Świadczenie usług może odbywać się na bazie odpłatnie użytkowanego majątku komunalnego¹³ i/lub za pomocą środków własnych. Dzięki koncesjonowaniu i umowom władza lokalna tworzy nowe rynki usług, o które konkurują lokalne, istniejące już podmioty gospodarcze, oraz podmioty zewnętrzne. Charakter usług komunalnych przesądza o tym, że podmioty zewnętrzne po uzyskaniu koncesji lub podpisaniu umowy muszą przenieść przynajmniej część swojego majątku i kadr na teren gminy. Zostają one w ten sposób przyciągnięte na jej teren i stają się nowymi podmiotami lokalnymi. Koncesjonowanie usług i zawieranie umów prowadzi również do powstawania zupełnie nowych lokalnych podmiotów gospodarczych. Typowym przykładem takiej sytuacji jest zawiązywanie spółki pracowników przekształcanego komunalnego zakładu budżetowego, którzy to pracownicy, prowadząc już działalność na własny rachunek, wykonują zadania realizowane uprzednio przez wspomniany zakład. Regularne odnawianie koncesji i umów, oraz zawieranie ich – tam, gdzie to możliwe i celowe – na świadczenie jednego rodzaju usług z wieloma podmiotami wprowadza elementy konkurencji na rynki tworzone przez samorząd gminy. Podobny – kreujący nowe rynki usług – charakter ma kolejna szczególna forma prywatyzacji, jaką jest prywatyzacja zarządu podmiotu stanowiącego własność komunalną, dokonywana poprzez przyjęcie kontraktu menedżerskiego. Przedsiębiorstwo pozostaje wtedy własnością gminy, a zarząd sprawuje firma lokalna lub zewnętrzna wyłoniona w drodze przetargu pisemnego. To ostatnie, pośrednie rozwiązanie prywaty-

¹¹ Udzielanie koncesji jest czasem zwane kontraktowaniem, a cała forma takiej prywatyzacji contractingiem.

¹² Zezwolenia na prowadzenia targowiska, zezwolenia na usuwanie, wykorzystywanie i unieszkodliwianie odpadów komunalnych.

¹³ Por. pkt 2c przytoczonych wyżej, przewidywanych przez ustawę o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, form prywatyzacji.

zacyjne jest w Polsce wciąż jeszcze mało popularne, mimo iż często i z powodzeniem funkcjonuje np. we Francji, Hiszpanii i w Niemczech.

Przedstawiony obraz prywatyzacji nie byłby prawdziwy, gdyby nie uwzględniał możliwego do zaistnienia, negatywnego jej wpływu na przedsiębiorczość lokalną. Większość przedsiębiorstw użyteczności publicznej generuje istotne, gospodarcze korzyści zewnętrzne¹⁴. Efekty wyrażają się w niższych kosztach ponoszonych przez przedsiębiorstwa, które korzystają z usług użyteczności publicznej. Koszty te są niższe w porównaniu z kosztami alternatywnymi, które ponoszono, by zaspokoić potrzeby we własnym zakresie. Prywatyzacja może spowodować, że korzyści te ulegną znacznemu zmniejszeniu. Przejęcie realizacji usługi przez przedsiębiorcę prywatnego, którego celem jest maksymalizacja zysku, bardzo często powoduje wzrost cen, obniżenie jakości lub nawet ilościowego wymiaru usługi. To z kolei prowadzi do zmniejszenia stopy zysku korzystających z usług lokalnych firm oraz obniża atrakcyjność inwestycyjną gminy. Negatywnym skutkiem prywatyzacji nie można w pełni zapobiec. Podstawową regułą, jaką należy się kierować, jest – wspomniane już wcześniej – unikanie prywatyzacji monopolii naturalnych oraz organizowanie konkurencji na sprywatyzowanych rynkach usług. Optymalnym rozwiązaniem byłoby prognozowanie bilansu korzyści i strat całego układu lokalnego (w tym przedsiębiorczości lokalnej) wynikających z projektowanej prywatyzacji. Analizy takie napotkają jednak na duże utrudnienia informacyjne i metodologiczne. Trzeba bowiem jednocześnie dokonywać, oprócz stosunkowo prostej prognozy finansowych skutków prywatyzacji, również prognozy zmian wszystkich korzyści zewnętrznych, a następnie ich „wyceny”.

Mając prawne możliwości kształtowania cen pobieranych przez podmioty komunalne za świadczone przez nie usługi, władza lokalna wpływa na kondycję gospodarczą zarówno przedsiębiorstw komunalnych, jak i innych przedsiębiorstw będących ich klientami. Im wyższe ceny usług, tym większe dochody, a przez to możliwości rozwojowe firm komunalnych, lecz jednocześnie wyższe koszty funkcjonowania odbiorców tych usług. Oczywiście drogą wyjścia z tej sprzeczności jest podwyższanie efektywności, uzyskiwane przez doskonalenie technologiczne i organizacyjne, np. poprzez omówioną już prywatyzację. Na uwagę zasługuje również to, iż ustalane przez władze lokalne ceny koncesjonowanych usług stanowią bezpośrednie narzędzie regulacji dochodów niekomunalnych podmiotów będących ich producentami. Sytuacja taka ma miejsce wtedy, gdy prawo do regulacji cen wynika z przepisów ustawowych lub umowy koncesyjnej. Aby cena stymulowała rozwój takich podmiotów, jej najwyższa dopuszczalna wartość musi z jednej strony zapewniać pokrycie standardowego poziomu kosztów i uzyskanie standardowego poziomu zysku, a z drugiej zachęcać do podnoszenia efektywności. Poziomy standardowe oznaczają tu przeciętne wartości kosztów i zysku charakterystyczne dla innych firm świadczących analogiczne usługi.

¹⁴ Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej generują również społeczne i ekologiczne korzyści zewnętrzne. Szerzej na ten temat [12, s. 57].

Powracając jeszcze do podmiotów komunalnych, należy przypomnieć, iż dopuszczalnymi formami ich wspomagania przez władze lokalną są umiejętnie przyznawane dotacje (związane zwykle z działaniami inwestycyjnymi, a więc wyznaczające kierunki inwestowania), gwarancje kredytowe, preferencje podatkowe oraz preferencje związane z korzystaniem z mienia komunalnego. Pamiętać jednak należy, iż działania te nie muszą oznaczać rozwoju lokalnej struktury gospodarczej, a mogą prowadzić do pogarszania efektywności i nieuczciwej konkurencji.

Podjęcie przez gminy działalności gospodarczej wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej budziło i nadal budzi wiele kontrowersji. Dziesięcioletni okres funkcjonowania samorządu lokalnego w III Rzeczypospolitej zaowocował już trzema rozwiązaniami ustawowymi regulującymi prawo gmin do podejmowania tej działalności¹⁵. W chwili obecnej gminy mogą podejmować działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania użyteczności publicznej w określonych ustawą sytuacjach. Pierwsza z nich ma miejsce wtedy, gdy istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym, a jednocześnie występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu ujemnie wpływa na poziom życia wspólnoty samorządowej, przy czym zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej. Tworząc za pomocą komunalnego majątku nowe podmioty gospodarcze, gmina samodzielnie i bezpośrednio kształtuje lokalną przedsiębiorczość, zmienia jej strukturę własnościową oraz branżową. Jeśli te przekształcenia będą miały korzystny bilans dla całego układu lokalnego, to będziemy mogli mówić o rozwoju lokalnej przedsiębiorczości. Podstawowym zagrożeniem stwarzanym przez komunalne przedsiębiorstwa działające poza sferą użyteczności publicznej dla gminnych struktur gospodarczych byłaby ich nieuczciwa konkurencja. Ustawowy warunek konieczny zmierza jednak do ograniczenia takiej możliwości, dopuszczając podjęcie omawianej działalności jedynie w sytuacji istnienia niezaspokojonych potrzeb społecznych. Jak należy się domyślać, niezaspokojenie potrzeb wynikać może przede wszystkim z braku odpowiednich prywatnych podmiotów gospodarczych, a w takiej sytuacji podmiot komunalny nie miałby w ogóle z kim konkurować. Łącząc to spostrzeżenie z drugim warunkiem, jakim jest dotkliwe bezrobocie i porażka innych narzędzi rozwoju rynku pracy, powstanie komercyjnego podmiotu komunalnego należy traktować jako bezdyskusyjny składnik rozwoju lokalnej przedsiębiorczości. W praktyce inicjatywy tworzenia takich podmiotów są jednak rzadkie.

Druga sytuacja, w której samorząd gminy może podejmować działalność gospodarczą poza sferą użyteczności publicznej, ma miejsce wtedy, gdy tworzony lub

¹⁵ Początkowo ustawa o samorządzie terytorialnym dopuszczała – z racji bardzo nieprecyzyjnych sformułowań – możliwość prowadzenia przez gminy praktycznie każdego rodzaju działalności gospodarczej. Nowelizacja z 1992 r. drastycznie ograniczyła dopuszczalny zakres tej działalności wyłącznie do realizacji zadań użyteczności publicznej. Ustawa o gospodarce komunalnej z 1995 r. ponownie przywróciła prawo do podejmowania działalności gospodarczej poza sferą użyteczności publicznej, jednak tylko w określonych ustawą sytuacjach.

współtworzony podmiot gospodarczy zajmował się będzie czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi lub działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego. Stymulująca rozwój przedsiębiorczości funkcja tworzonych w ten sposób podmiotów ma dwojaki charakter. Po pierwsze, każdy z takich podmiotów jest nowym składnikiem lokalnej struktury gospodarczej. Po drugie, przedmiot działalności prawie wszystkich tych podmiotów jest idealnie zbieżny z instytucjonalnymi metodami stymulacji lokalnego rozwoju gospodarczego.

Ustawa przewiduje również możliwość tworzenia i przystępowania do spółek prawa handlowego ważnych dla rozwoju gminy. Trudno jednak wywnioskować, jakie spółki miałyby być ważne dla rozwoju gminy. Ta szeroko otwarta furtka (zdaniem niektórych prawników luka) prawna wymaga szczególnej uwagi. Z jednej strony wydaje się być zapisem podważającym sens wprowadzonych wcześniej ograniczeń co do podejmowania niezwiązanej z użytecznością publiczną działalności gospodarczej. Z drugiej zaś – elastyczną formułą, którą można wykorzystać jako podstawę prawną w szczególnych przypadkach. Można bowiem dopuścić możliwość zaistnienia sytuacji nieprzewidzianej w zapisach poprzednich, w której utworzenie podmiotu komunalnego byłoby korzystne dla rozwoju gospodarczego gminy, a co za tym idzie – dla rozwoju całego układu lokalnego. Omawiany przepis ustawowy może zatem stać się zarówno podstawą dla działań o niskim stopniu uzasadnienia, przez które należy rozumieć podejmowanie działalności gospodarczej w sektorach dostatecznie wypełnionych inicjatywą prywatną, jak i korzystnym wyjściem z sytuacji nie dających się w procesie legislacyjnym dokładnie przewidzieć.

Poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich również wówczas, gdy zbycie składnika mienia komunalnego, mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki, albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową. Związek tej drogi utworzenia przedsiębiorstwa komunalnego ze stymulowaniem rozwoju przedsiębiorczości jest analogiczny jak w sytuacjach wyżej już omówionych. Pojawia się nowy podmiot gospodarczy lub dokapitalizowany zostaje istniejący oraz zmienia się struktura własnościowa przedsiębiorczości lokalnej.

Literatura

- [1] Dziembowski Z., *Komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej*, FRDL, Warszawa 1991.
- [2] Patrzałek L., *Funkcje ekonomiczne samorządu terytorialnego w okresie transformacji systemowej w Polsce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 714, AE, Wrocław 1996.
- [3] Sztando A., *Gminne instrumenty kształtowania rozwoju lokalnych podmiotów gospodarczych*, „Samorząd Terytorialny” 1999 nr 7-8.

- [4] Sztando A., *Kryteria gminnego stymulowania rozwoju lokalnej przedsiębiorczości*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 905, AE, Wrocław 2001.
- [5] Sztando A., *Obszary lokalnej polityki gospodarczej*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1083, AE, Wrocław 2005.
- [6] Sztando A., *Progospodarcza polityka infrastrukturalna gmin*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1023, AE, Wrocław 2004.
- [7] Sztando A., *Progospodarcza polityka przestrzenna gmin*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 979, AE, Wrocław 2003.
- [8] Sztando A., *Wpływ sfery biznesu na lokalną politykę gospodarczą*, [w:] *Zarządzanie i marketing. Aspekty makro- i makroekonomiczne*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 936, AE, Wrocław 2002.
- [9] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU 2001 nr 142, poz. 1591).
- [10] Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (DzU 1996 nr 118, poz. 561).
- [11] Wojciechowski E., *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, PWN, Warszawa 1997.
- [12] Zalewski A., *Metody przekształceń własnościowych w gospodarce komunalnej i ich efektywność*, [w:] *Vademecum działacza i pracownika samorządowego – gmina gospodarzem*, Towarzystwo Wolnej Wszechnicy Polskiej, Warszawa 1995.

PRO-ECONOMIC FIELD OF MUNICIPAL ECONOMIC ACTIVITY

Summary

The introductory part of the article is devoted to the presentation of the economic local policy idea. The author presents here its similarities and differences in comparison to the national economic policy, later in the article he creates its definition and identifies the set of its aims. It enables the author to indicate the groups of influence instruments of local authorities on the economic subjects as well as to form nine areas of activity, where they are applied. As the next step, the author defines the local policy of the municipal economic activity. It makes it possible then to present various issues connected with the relations between the local economic development and the development of the municipal enterprises. It is worth emphasizing that the author concentrates not only on the differences appearing between the two processes, but he also pinpoints the similarities between the two.

EKONOMICKÝ PŘÍZNIVÁ OBLAST KOMUNÁLNÍ PODNIKATELSKÉ ČINNOSTI

Anotace

Úvodní část příspěvku je věnovaná prezentaci myšlenky lokální hospodářské politiky. Autor zde prezentuje její podobnosti a rozdíly vzhledem ke státní hospodářské politice a dále formuluje její definici a identifikuje soustavu jejích cílů. Umožňuje mu to vymezit skupiny nástrojů pro ovlivňování podnikatelských subjektů ze strany lokální moci a také formulovat devět oblastí aktivit, ve kterých jsou využívány. V další části autor definuje lokální politiku komunální podnikatelské činnosti. To

následně otevírá cestu k prezentaci různých otázek spojených s vazbami mezi lokálním hospodářským rozvojem a rozvojem komunálních podniků. Pozornost si zaslouží skutečnost, že kromě rozporů, které se mezi těmito procesy vyskytují, je předmětem autorova uvažování i jejich shoda.

PROWIRTSCHAFTLICHES GEBIET DER KOMMUNALEN WIRTSCHAFTLICHEN TÄTIGKEIT

Zusammenfassung

Der einführende Teil des Artikels ist der Präsentation der lokalen Wirtschaftspolitikidee gewidmet. Der Autor präsentiert hier die Ähnlichkeiten und Unterschiede im Verhältnis zur staatlichen

Wirtschaftspolitik, er formuliert anschließend die Definition und Identifiziert die Ziele. Dies erlaubt ihm die Gruppen von Maßnahmeninstrumenten der lokalen Behörden auf die Wirtschaftsobjekte zu unterscheiden, sowie auch die neun Maßnahmegebiete, auf denen sie eingesetzt worden sind zu formulieren. Anschließend wird die lokale Definition der kommunalen Politik der wirtschaftlichen Tätigkeit vollzogen. Dies wiederum öffnet den Weg zur Präsentation verschiedener Fragen verbunden mit den Relationen zwischen der lokalen Wirtschaftsentwicklung und der Entwicklung der kommunalen Unternehmen. Bemerkenswert ist die Tatsache, dass trotz Widersprüche zwischen den Prozessen, Gegenstand der Erwägungen des Autors auch die Anzeichen von Gemeinsamkeiten sind.