

Rozwój zrównoważony jako jeden z kierunków restrukturyzacji przedsiębiorstw użyteczności publicznej w Polsce

<https://doi.org/10.33141/po.2004.06.05>

Przeгляд Organizacji, Nr 6 (773), 2004, ss. 22-25

www.przekladorganizacji.pl

Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa (TNOiK)

Piotr Bartkowiak

Uchwalona ustawa o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 roku, obecnie o samorządzie gminnym (Dz.U. nr 142, poz. 191 z 2001 roku z późniejszymi zmianami – tekst jednolity) postawiła przed jednostkami samorządu gminnego nowe wyzwanie – zarządzanie przedsiębiorstwami użyteczności publicznej. Mimo swej na ten czas istotnej zmiany w myśleniu i funkcjonowaniu gospodarki komunalnej, wiele samorządów nie potrafiło podjąć wyzwania, które miało na celu nowoczesne zarządzanie podmiotami. Do chwili obecnej struktura własności przedsiębiorstw użyteczności publicznej jest nader różna. Przeważają zakłady budżetowe, następnie jednoosobowe spółki gminne (spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółki akcyjne) oraz podmioty publiczno-prywatne i w najmniejszej części prywatne. Analizując taki podział ważnym problemem jest zagadnienie efektywności restrukturyzacji, jej istota i celowość w tego typu podmiotach, a także możliwość skojarzenia restrukturyzacji z rozwojem zrównoważonym.

Rola i znaczenie restrukturyzacji własnościowej w efektywności zarządzania przedsiębiorstwami użyteczności publicznej

Z ustawy o samorządzie gminnym wynika, że zadania z zakresu 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 i ciepłą oraz gaz zaliczono z uwagi na zaspokojenie potrzeb wspólnoty do zadań własnych gminy (art. 7, pkt. 1 i 3). Oczywiście pojęcie użyteczności publicznej zgodnie z ustawą z 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej jest podzbiorem zbioru gospodarki komunalnej. Wynika to z celu, jakim jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb ludności w drodze świadczonych usług, które są powszechnie dostępne (art. 1, ust. 2).

Takie ujęcie zagadnienia wskazuje wyraźnie na pierwszoplanową rolę samorządu gminnego w świadczeniu dóbr i usług publicznych. Oczywiście są one finansowane w dużej części z podatków oraz opłat ogólnych i miejscowych. Dlatego gmina odpowiada za efektywność funkcjonowania przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. W przypadku zaistnienia strat w którymś z obszarów działania, gmina pokrywa wszystkie koszty i ma obowiązek w dalszym ciągu świadczyć

usługi na rzecz mieszkańców. W związku z tym bardzo ważne staje się określenie prawnej formuły działania przedsiębiorstw komunalnych.

Z dostępnych danych wynika, że rok 1999 był dla tego typu przedsiębiorstw rokiem przełomowym, w którym dokonano najwięcej przekształceń organizacyjno-prawnych lub własnościowych. Związane to było z art. 14, ustęp 1 oraz art. 26 ustawy o gospodarce komunalnej, który zakazuje prowadzenia działalności gospodarczej przez gminy w formie przedsiębiorstw komunalnych, w związku z ustawą o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, następnie ustawą o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Ograniczenia te mają zarówno charakter podmiotowy, jak i przedmiotowy. Nie oznacza to jednak, że w okresie tym całkowicie zaprzestano działalności gospodarczej w takiej formie. W 2000 roku dopiero ponad połowa gmin spośród 2299 posiadała podmioty gospodarcze, które prowadzą działalność gospodarczą zarówno w formie zakładów budżetowych, jak i spółek prawa handlowego. W tej liczbie badanych samorządów najwięcej o takiej formie organizacyjno-prawnej zarejestrowano w gminach o statusie miejskim (90,1%), następnie miejsko-wiejskim (86,2%), a najmniej w gminach o statusie wiejskim (34,9%)¹⁾. W tych ostatnich procent udziału jest tak niewielki również dlatego, że wielkość i charakter gmin ograniczają funkcjonowanie różnych form działalności wynikających z art. 7, pkt. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Należy również uwzględnić fakt, że po uchwaleniu przez Sejm RP zasady ograniczającej dotację gmin dla zakładów budżetowych tylko do wysokości 50% ich wydatków, gminy, a ściślej rady gmin, podjęły uchwały o przekształceniu podmiotów typu przedszkola, żłobki, biblioteki, ośrodki kultury i podobnych w jednostki budżetowe posiadające osobowość prawną i mogące przyjmować bez ograniczeń dotacje. W roku 1999 takim działaniem objętych było 545 zakładów budżetowych w 2299 gminach, aby na koniec roku 341 zmieniło formę organizacyjno-prawną prowadzenia działalności gospodarczej. W tym samym okresie 36 zakładów budżetowych przekształcono w jednoosobową spółkę gminy z ograniczoną odpowiedzialnością, a z udziałem gminy – 2 podmioty. Likwidacji uległo 15 zakładów budżetowych, a 2 zostały połączone z innymi podmiotami. W podziale szczegółowym według rodzaju działalności (tabela 1) proces przekształceń przedsiębiorstw komunalnych oraz zakładów budżet-

towych przedstawia się bardziej wyraziście i w związku z tym można zauważyć szczególnie dynamizm tych procesów w trzech działach, tj. gospodarce gminnymi lokalami mieszkalnymi, w komunalnych podmiotach wielobranżowych oraz podmiotach takich, jak biblioteki, szkoły, ośrodki kultury, żłobki i inne.

Okres transformacji gospodarki komunalnej w poszczególnych województwach przebiegał nierównomiernie. Największą dynamikę można zauważyć w województwach zachodnich oraz południowych, w których trwały równolegle zasadnicze zmiany w pozostałej części gospodarki przemysłowej (tabela 2).

Wpływ na to miały lokalne inwestycje kapitału obcego, głównie niemieckiego, francuskiego oraz angielskiego. Sprzyjał on również inwestycjom w gospodarce komunalnej, np. w ciepłownictwie, dostarczaniu wody i odprowadzaniu ścieków oraz w gospodarce odpadami komunalnymi. Proces ten przebiegał jednak wolniej w związku z koniecznością przekształcenia istniejących podmiotów komunalnych w jednoosobowe spółki gminy. Można stwierdzić, że doprowadził on do jakościowej zmiany w zarządzaniu i funkcjonowaniu przedsiębiorstw. Pozwoliło to na wprowadzenie rozwoju zrównoważonego jako czynnika kształtu-

Tab. 1. Procesy przekształceń w gospodarce komunalnej według rodzaju działalności

Wyszczególnienie	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Zakłady budżetowe	9	12	2	2	-	3	-	36	39	6	4
Jednostki zlikwidowane	-	3	-	-	1	-	-	2	3	6	-
Jednostki budżetowe	-	1	-	-	-	7	2	2	4	267	-
Jednoosobowe spółki gminy z o.o.	5	6	2	-	7	2	-	1	12	-	1
Spółki z o.o. z udziałem gminy	-	-	1	-	-	-	-	-	1	-	-
Razem	14	22	5	2	8	12	2	41	59	279	5

1 – komunikacja miejska, 2 – wodociągi i kanalizacja, 3 – dostawy energii elektrycznej i ciepłej, 4 – gospodarka odpadami stałymi i unieszkodliwianie odpadów komunalnych, 5 – gminne budownictwo mieszkaniowe, 6 – zarządzanie i gospodarka terenami rekreacyjnymi, 7 – utrzymanie ulic i dróg gminnych, 8 – gospodarka bazą lokali mieszkalnych, 9 – komunalne podmioty wielobranżowe, 10 – biblioteki, szkoły, żłobki, ośrodki kultury oraz inne, 11 – pozostałe.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Informacja o stanie przekształceń i prywatyzacji mienia komunalnego*, Warszawa 2001, www.mst.gov.pl z 15 czerwca 2002 roku.

Tab. 2. Liczba podmiotów gospodarczych w roku 1999 będących własnością lub współwłasnością gmin

Wyszczególnienie	Zakłady budżetowe		Przedsiębiorstwa komunalne		Jednoosobowe spółki gminy				Spółki z udziałem gminy			
	01.01	31.12	01.01	31.12	z o.o.		SA		z o.o.		SA	
					01.01	31.12	01.01	31.12	01.01	31.12	01.01	31.12
Dolnośląskie	473	422	6	4	61	66	7	7	40	42	33	34
Kujawsko-Pomorskie	204	195	9	9	41	42	-	-	27	26	12	13
Lubelskie	257	171	1	1	45	48	1	-	3	4	-	-
Lubuskie	220	210	1	1	21	24	1	1	13	15	6	6
Łódzkie	376	341	15	10	36	39	1	1	25	29	24	24
Małopolskie	435	403	3	3	54	59	5	5	55	56	42	43
Mazowieckie	363	298	-	-	57	58	-	-	20	23	15	16
Opolskie	160	112	3	3	37	39	2	2	9	9	1	1
Podkarpackie	171	149	5	5	38	41	1	1	11	11	14	14
Podlaskie	104	105	-	-	25	25	-	-	7	6	4	4
Pomorskie	227	209	3	3	45	48	1	1	31	36	18	21
Śląskie	574	420	12	10	73	80	4	6	128	137	103	103
Świętokrzyskie	156	153	1	1	34	35	-	-	7	7	12	12
Warmińsko-Mazurskie	230	184	3	1	60	62	-	-	11	14	6	6
Wielkopolskie	531	502	11	8	84	97	2	3	58	61	26	27
Zachodniopomorskie	214	201	4	-	59	64	3	3	19	21	9	10
Razem	4695	4075	77	59	700	827	28	30	464	497	325	334

Źródło: *Informacja o stanie przekształceń i prywatyzacji mienia komunalnego*, Warszawa 2001, www.mst.gov.pl z 15 czerwca 2002 roku.

jącego nowy wizerunek gospodarki komunalnej w Polsce.

Wpływ rozwoju zrównoważonego na restrukturyzację przedsiębiorstw użyteczności publicznej

Zagadnienie rozwoju zrównoważonego stało się w ostatnich latach istotne i ważne w procesach zmian polskich przedsiębiorstw. Zachodząca symbioza między rozwojem zrównoważonym i zmianami w przedsiębiorstwach użyteczności publicznej prowadzi do równowagi przyrodniczej dzięki integrowaniu działań politycznych, gospodarczych i społecznych. Wpływ tych działań na pozycję i wizerunek przedsiębiorstw użyteczności publicznej pozwala wskazać ich efektywność.

W każdej gospodarce nieodzownym czynnikiem rozwoju jest ochrona środowiska. Planując proces produkcyjny należy zwrócić szczególną uwagę na ograniczenia w degradacji środowiska i wynikające z tego odpowiednie przepisy prawa. Prawo i jego funkcje dla ochrony środowiska obejmują następujące obszary²⁾:

- organizacyjny, w skład którego wchodzi wszystkie podmioty mające jako nadrzędny cel działanie na rzecz ochrony środowiska;
- ochronny, do którego zadań zalicza się określenie zasad i możliwości korzystania z wszystkich zasobów środowiska;
- represyjny, wraz z przeznaczonymi w tym celu narzędziami, jak kary, subwencje i opłaty oraz gwarancje prawne za szkody w środowisku;
- procesowy, mający za zadanie określenie warunków technicznych i norm w zakresie ochrony środowiska.

Z uwagi na tak określone funkcje prawa oraz zachodzące relacje między działaniami politycznymi, gospodarczymi oraz społecznymi, które przyczyniają się do zachowania równowagi przyrodniczej, można mówić o rozwoju zrównoważonym (tabela 3). Nie powinien on jednak stanowić bariery w rozwoju przemysłu regionalnego, szczególnie obejmującego użyteczność publiczną.

Najważniejszą rolę w prawidłowym funkcjonowaniu i stworzeniu sprzyjających warunków do rozwoju przedsiębiorstw użyteczności publicznej pełni samorząd terytorialny szczebla podstawowego. W jego też

Tab. 3. Definicje rozwoju zrównoważonego

Wyszczególnienie
Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. nr 62, poz. 627 ze zmianami; art. 3, pkt. 50)
Rozwój zrównoważony – rozumie się przez to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.
B. Fiedor (2002, s. 265) ³⁾
Trwały i zrównoważony rozwój – w ciągłym i długotrwałym procesie przekształceń strukturalnych urzeczywistniać się będzie rozwój trwały, stabilny, zrównoważony, zdolny do przetrwania, samopodtrzymujący się, czyli rozwój, który zaspokaja potrzeby współczesnej generacji i nie ogranicza przyszłym pokoleniom możliwości zaspokajania ich własnych potrzeb.
M. Pietraś (2000, s. 165) ⁴⁾
Rozwój samopodtrzymujący – rozwój, który umożliwia zaspokojenie potrzeb obecnych generacji, bez ograniczania możliwości zaspokajania potrzeb i aspiracji przez przyszłe pokolenia.
Nasza wspólna przyszłość ... (1991, s. 67) ⁵⁾
Rozwój zrównoważony – stabilny rozwój oznacza rozwój, który zaspokaja potrzeby obecne, nie pozbawiając przyszłych pokoleń możliwości zaspokajania ich potrzeb.
S. Nahotko (2002, s. 56) ⁶⁾
Wymóg rozwoju zrównoważonego pozwala na maksymalizację korzyści netto rozwoju gospodarczego, chroniąc jednocześnie i zapewniając odtworzenie się użyteczności i jakości zasobów naturalnych w długim okresie. Wyraża go nie tylko produkt narodowy brutto czy też dochód narodowy, ale także zmiany struktur gospodarczych i społecznych.
K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki (2001, s. 84) ⁷⁾
Rozwój zrównoważony w aspekcie ekologicznym (ekorozwój) – proces ograniczenia presji na środowisko i poprawa jego stanu poprzez ekologizację procesów gospodarczych i wdrażanie zintegrowanych systemów gospodarczych.
Rozwój zrównoważony w aspekcie cywilizacyjnym – proces poszukiwania, sprawdzania i wdrażania nowych form rozwoju gospodarczego, nowych technologii, nowych form energii i komunikacji społecznej, a także nowych form pozagospodarczej aktywności społeczeństwa.
B. Poskrobko (1998, s. 22) ⁸⁾
Idea trwałego i zrównoważonego rozwoju określona mianem ekorozwoju. Jest to taki sposób prowadzenia działalności gospodarczej, kształtowania i wykorzystania potencjału środowiska i taka organizacja życia społecznego, które zapewnią dynamiczny rozwój jakościowy nowych procesów produkcyjnych, systemów zarządzania, trwałość użytkowania zasobów przyrodniczych oraz poprawę, a następnie zachowanie wysokiej jakości życia.
B. Piontek, F. Piontek, W. Piontek (1997, s. 10–11) ⁹⁾
Zapewnienie trwałej poprawy jakości życia współczesnych i przyszłych pokoleń, co wiąże się z trwałym i integralnym powiązaniem ekologii z poprawą jakości życia i środowiska życia człowieka.

Źródło: opracowanie własne.

zakresie działania, wynikającym z ustawy o samorządzie gminnym oraz ustaw zależnych, jest między innymi opracowywanie planu zagospodarowania przestrzennego, a także współdziałanie z samorządem powiatowym i wojewódzkim w przeciwdziałaniu bezrobociu oraz ochronie środowiska. Szczęólnego znaczenia w Polsce nabiera problem ochrony środowiska naturalnego. Z analizy danych statystycznych wynika, że mimo dość znacznego, często dwu-, a nawet trzykrotnego ograniczenia emisji zanieczyszczeń, Polska nadal zajmuje czołowe miejsca wśród „producentów” szkodliwych dla człowieka, zwierząt i środowiska zanieczyszczeń powietrza.

W związku z tym należy podjąć działania mające na celu nie tylko poprawę stanu obecnego, poprzez zakazy i kary, ale stworzenie systemowego programu łączącego trzy obszary: społeczny, gospodarczy oraz ekologiczny.

Dlatego też rozwój zrównoważony to nie tylko idea produkcji ekologicznej, ale także możliwość podjęcia próby przeciwdziałania negatywnym skutkom bezrobocia. W momencie wspólnego sprzężenia działań powiatowych urzędów pracy, wydziałów ochrony środowiska urzędów gminnych oraz powiatowych, można będzie rozpocząć program inkubowania przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. Z analiz statystycznych wynika, że z każdym miesiącem przybywa bezrobotnych zamieszkałych głównie na terenach gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Związane jest to z ograniczeniem zapotrzebowania na produkty rolne oraz hodowlę trzody chlewnej, a także bydła.

Propozycją mogącą poprawić sytuację ludności wiejskiej jest uprawa wierzby energetycznej. Alternatywa ta może szczególnie zainteresować rolników, którzy posiadają ziemię o niskiej klasie, szczególnie piaski. Chętni rolnicy znajdą możliwości dofinansowania upraw w wojewódzkich bądź powiatowo-gminnych Funduszach Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. W pracę tę mogą zostać także włączone powiatowe urzędy pracy, które w swoich działaniach, wynikających z ustaw, mają aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, przekwalifikowania oraz możliwości udzielania pożyczek na rozpoczęcie działalności gospodarczej.

Prace organizacyjne wójtów, burmistrzów, a także prezydentów miast dotyczące możliwości rozwoju przedsiębiorstw użyteczności publicznej powinny zmierzać do osiągnięcia zachowania równowagi ekologicznej. Może ona być prowadzona w sposób indywidualny przez gminę, bądź zgodnie z art. 64, ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jako związek międzygminny. Przykładem współpracy międzygminnej jest część gmin szwedzkich. Utworzyły one międzygminne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej zajmujące się produkcją energii elektrycznej i ciepłej, wykorzystując jako paliwo wierzbę energetyczną, zboża oraz rzepak.

Czynnikami wpływającym na sukces szwedzkich gmin i ich przedsięwzięcia jest ich lokalizacja. Ciepłownia bądź elektrociepłownia znajdują się w pobliżu upraw wierzby lub innych roślin energetycznych. Natomiast w obrębie upraw są zlokalizowane miejskie oczyszczalnie ścieków. Jest to związane z wykorzystywaniem przez system korzeni wierzby związków biogenych (fosforu, azotu) spływających wodami gruntowymi. Właściwości wierzby znane są już od wielu lat, co wynika z jej częstego sadzenia w miej-

scach szczególnie narażonych na degradację powietrza, wody i gleby (np. zakłady przemysłowe, autostrady).

Dodatkowym czynnikiem sprzyjającym uprawie wierzby na potrzeby energetyczne jest jej szybki wzrost (w lecie około 2–4 cm dziennie), a podczas spalania w procesie technologicznym wydzielają się, w ilościach marginalnych, związki azotu i siarki. Powstający dwutlenek węgla jest w procesie fotosyntezy asymilowany przez rośliny i dlatego jego ilość w atmosferze prawie nie ulega zwiększeniu. Natomiast około 1% spalanej masy wierzby stanowi popiół¹⁰.

Podsumowanie

W okresie ostatnich 13 lat, kiedy to przywrócono istotę i funkcję samorządu terytorialnego, zarówno szczebla gminnego, a od 1999 roku powiatowego i wojewódzkiego, transformowała się forma organizacyjno-prawna oraz organizacja i zarządzanie przedsiębiorstwami użyteczności publicznej. Efektywność tych zmian jest dość duża, jednak nie tak znacząco, aby można było mówić o sukcesie. Wiele zadań jest jeszcze do uzupełnienia, a często do naprawy. Niewątpliwie nagłym problemem są ochrona środowiska naturalnego oraz możliwości równomiernego rozwoju społecznego i gospodarczego. W tym kierunku powinny dalej restrukturyzować się przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, gdyż wiadomo, że ich działalność ma charakter ciągły. Do osiągnięcia korzyści społecznych i gospodarczych samorząd gminny, który odpowiada ustawowo za działalność gospodarki komunalnej, powinien poszukiwać obszarów wspólnych dla siebie, samorządu powiatowego oraz wojewódzkiego. Może pozwolić to na między innymi ograniczenie dość dużego (ok. 3 mln) bezrobocia. Przykładem tutaj niech będzie szwedzka gospodarka komunalna, w której mówiąc o efektywności, pamięta się o łączności produkcji i działalności z rozwojem zrównoważonym. Więc uczmy się od najlepszych.

dr Piotr Bartkowiak

Instytut Logistyki i Zarządzania Międzynarodowego
Zakład Przedsiębiorczości
Wydział Zarządzania
Politechnika Częstochowska

PRZYPISY

- ¹ *Informacja o stanie przekształceń i prywatyzacji miasta komunalnego*, Warszawa 2001, www.mst.gov.pl z 15 czerwca 2002 roku.
- ² A. BERNACIAK, W.M. GACZEK, *Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2002, s. 171.
- ³ *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, praca zbiorowa pod red. naukową B. FIEDORA, C.H. Beck, Warszawa 2002.
- ⁴ M. PIETRAŚ, *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie. Studium politologiczne*, Wyd. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2000.
- ⁵ *Nasza wspólna przyszłość. Raport Światowej Komisji do spraw środowiska i rozwoju*, PWE, Warszawa 1991.
- ⁶ S. NAHOTKO, *Podstawy ekologicznego zarządzania przedsiębiorstwem*, Wyd. OPO, Bydgoszcz 2002.
- ⁷ K. GÓRKA, B. POSKROBKO, W. RADECKI, *Ochrona środowiska*, PWE, Warszawa 2001.
- ⁸ B. POSKROBKO, *Zarządzanie środowiskiem*, PWE, Warszawa 1998.
- ⁹ B. PIONTEK, F. PIONTEK, W. PIONTEK, *Ekorozwój i narzędzia jego realizacji*, Ekonomika i Środowisko, Białystok 1997.
- ¹⁰ K. FOROWICZ, *Pieniądze na wierzbie. Człowiek i ekologia*, „Rzeczpospolita” z 31 marca 2003 roku.