

Zbigniew Grzymala

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

KIERUNKI RESTRUKTURYZACJI PRZEDSIĘBIORSTW KOMUNALNYCH

Streszczenie: Głównym motorem działań restrukturyzacyjnych w gospodarce komunalnej były przekształcenia przedsiębiorstw komunalnych, wprowadzenie rynku usług komunalnych oraz wkraczanie na polski rynek komunalny koncernów zagranicznych. W wyniku tych działań w przedsiębiorstwach dokonywano dalszych restrukturyzacji, na przykład operacyjnej czy finansowej. Skala tych restrukturyzacji przeprowadzanych wewnątrz przedsiębiorstw komunalnych była jednak zdecydowanie mniejsza w porównaniu z innymi branżami, z wyjątkiem przypadków konsolidacji. Działania restrukturyzacyjne były prowadzone niezależnie od formy organizacyjno-prawnej podmiotów działających w branży komunalnej. Konsolidacja przedsiębiorstw przyczyniła się do rozwoju przemysłu komunalnego i zwiększenia tempa inwestycji.

1. Wstęp

Przedsiębiorstwa komunalne stały się obiektem zainteresowań w Polsce wielu grup biznesowych, w tym koncernów zagranicznych, szczególnie po roku 2003. Największe zainteresowanie wzbudza branża gospodarki odpadami i elektrociepłownicza, w których najsilniej uwidaczniają się procesy restrukturyzacji. Coraz większym zainteresowaniem zaczęła cieszyć się również dziedzina wodociągowo-kanalizacyjna i transportu publicznego, zwłaszcza dotycząca przewozów międzymiastowych i międzynarodowych, w mniejszym stopniu komunikacji miejskiej.

Przesłanki tego zainteresowania wynikają:

- 1) z postępującej dekomunalizacji branż komunalnych (gospodarka odpadami, energetyka i ciepłownictwo, transport publiczny),
- 2) z przyjętej przez Polskę liberalnej i otwartej strategii gospodarczej,
- 3) z procesów przekształceń i prywatyzacji przedsiębiorstw sektora komunalnego jako elementu restrukturyzacji,
- 4) ze specyfiki sektora komunalnego (stosunkowo niska elastyczność cenowa i dochodowa popytu na usługi komunalne, gwarantowany stały popyt, funkcjonowanie w monopolu naturalnym w branżach wykorzystujących infrastrukturę sieciową).

Celem artykułu jest ukazania kierunków zmian w podstawowych branżach usług komunalnych zmierzających do poprawy efektywności z uwzględnieniem specyfiki sektora komunalnego w wyniku dokonujących się przeobrażeń społeczno-gospodarczych, w tym technologicznych.

Komercjalizacja czy też dekomunalizacja sektora komunalnego jest konsekwencją współczesnego rozwoju życia gospodarczego i społecznego, w wyniku którego niektóre dziedziny użyteczności publicznej zaczęły nabierać bardziej komercyjnego charakteru. Ekonomiczna przyczyna powstania przedsiębiorstw komunalnych, czyli wysoka kapitałochłonność inwestycji, przestała odgrywać zasadniczą rolę. Pojawiły się techniczne możliwości wprowadzenia konkurencji. To zadecydowało o pojawieniu się kierunku odwrotnego, czyli „dekomunalizacji życia”. Zjawisko to dotknęło przede wszystkim telekomunikacji oraz branży elektroenergetycznej, a później również ciepłowniczej [Grzymała 2007, s. 7-8]. Zjawisko to dotyczy również dostawy gazu ziemnego i innych nośników energetycznych, głównie z przyczyn strategicznych.

2. Organizacja gospodarki komunalnej w Polsce

W wyniku procesów zapoczątkowanych przede wszystkim po roku 1989 zaistniała nowa sytuacja w Polsce. Z jednej strony bowiem działalność komunalna to w zasadzie zadania własne gminy, co potwierdza Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 27 września 1994 r.¹, gdzie się stwierdza, „iż stanowiąc o wykładni art. 85 i 87 (wówczas jeszcze ustawy o samorządzie terytorialnym), działalnością komunalną jest wszelka działalność gmin oraz innych wymienionych w ustawie jednostek samorządu terytorialnego, czyli innymi słowy wszystkie zadania, które ustawodawca nakłada na gminę, to wszystko, co gminie pozwala do realizacji jest działalnością komunalną”. Zadania te zaś obejmują dziedziny wymienione w ustawie o samorządzie gminnym², czyli sprawy: (1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, (2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, (3) 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, (4) lokalnego transportu zbiorowego, (5) gminnego budownictwa mieszkaniowego, (6) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sporto-

¹ Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, cz. II, poz. 46, sygn. akt W.

² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU 1990 nr 16, poz. 95 art. 7 (pierwotnie była to ustawa o samorządzie terytorialnym). Obecny tytuł ustawy – O samorządzie gminnym – stosownie do art. 10 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r., DzU 1998 nr 162, poz. 1126; niniejsza ustawa została zmieniona ustawą z dnia 8 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, DzU 2005 nr 175, poz. 1457, z dniem rozpoczęcia kadencji wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) następującej po kadencji, w czasie której ustawa zmieniająca została ogłoszona przez Sejm.

wych, (7) zieleni gminnej i zadrzewień, (8) cmentarzy gminnych, (9) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego, (10) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych.

Oznacza to, że organizacją tych zadań zajmują się jednostki samorządu terytorialnego. Z drugiej strony w wyniku procesów komercjalizacji gospodarki komunalnej niektóre z podanych przez ustawę dziedzin zostały niejako „podebrane” jednostkom samorządu terytorialnego przez sektor prywatny. Nadal jednak obowiązkiem samorządów jest przede wszystkim organizowanie realizacji usług komunalnych, choć niekoniecznie świadczenie tych usług osobiście. Tradycyjnie jednak usługi te kojarzone były z działalnością przedsiębiorczą samorządu terytorialnego, szczególnie gmin. Następuje więc zmiana zakresu obowiązku gmin z dostawcy usług na organizatora, a nawet biernego obserwatora w odniesieniu do branż, w których taryfy opłat akceptowane są przez urzędy centralne, jak Urząd Regulacji Energetyki w odniesieniu do ciepła i energii elektrycznej.

W zasadzie w Polsce nie istnieje jakaś szczególna strategia dla sektora komunalnego. Pewne kierunki rozwoju poszczególnych branż określone są przez branżowe dokumenty rozwojowe formułowane na szczeblu centralnym. Ramy funkcjonowania branż komunalnych wyznaczają w głównej mierze branżowe ustawy w zasadzie zgodne z unijnymi dyrektywami i rozporządzeniami. Na gospodarkę komunalną poza wyznaczonymi ramami prawnymi oddziałują także liberalne procesy gospodarcze, po części przypominające brytyjski model zarządzania gospodarką komunalną. W Polsce w praktyce nie traktuje się sektora komunalnego jako elementu na przykład strategii rozwoju gospodarczego, w którym rozbudowa infrastruktury ma pierwszoplanowe znaczenie dla tworzenia potencjału infrastrukturalnego. Potraktowano ten sektor jako zbiór przedsiębiorstw, które należy przekształcać i restrukturyzować dla „wymazania” jakichkolwiek skojarzeń z wyrażeniem „komunalny” oraz zwiększenia ich ekonomicznej efektywności. Jakby zapomniano, do spełnienia jakich zadań zostały one powołane. Nie zauważono, że pierwszym krokiem ku restrukturyzacji prywatyzowanego przedsiębiorstwa komunalnego (pomimo działań organów kontrolnych) jest podwyżka taryf opłat, co jest najprostszym rozwiązaniem, na którym w niektórych przypadkach kończy się proces restrukturyzacji, zwłaszcza w branżach monopolu naturalnego. Ustawodawca polski ograniczył holding podatkowy z pominięciem stworzenia łatwiejszych możliwości do inwestowania przez te przedsiębiorstwa, co wyraźnie wskazuje na fiskalizację sektora komunalnego. Nawet pozyskiwanie środków unijnych dla tych przedsiębiorstw było utrudnione i dopiero po pewnym czasie wypracowano korzystniejsze procedury pozyskiwania wsparcia unijnego przez przedsiębiorstwa działające w branżach komunalnych. W Polsce nie zauważono również, że w takich krajach, jak Niemcy czy Francja, przykładą się szczególną wagę do sektora infrastrukturalnego i w wielu przypadkach na jego rozbudowę angażuje się nawet środki rządowe.

3. Przekształcenia organizacyjno-prawne w sektorze komunalnym

Podstawą do dokonania zmian restrukturyzacyjnych w przedsiębiorstwach komunalnych po roku 1989 była ustawa z dnia 27 maja 1990 r., która weszła w życie 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych³, w wyniku uchwalenia której doszło w Polsce do komunalizacji części mienia ogólnonarodowego. Na podstawie artykułu 5 ust. 1 ustawy mienie ogólnonarodowe (państwowe) należące do: rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, przedsiębiorstw państwowych, dla których organy te pełnią funkcję organu założycielskiego, zakładów i innych jednostek organizacyjnych stało się w dniu wejścia w życie tej ustawy z mocy prawa mieniem właściwych gmin. Ponadto artykuł ten w ust. 2 rozszerza zakres komunalizacji na mienie ogólnonarodowe (państwowe) służące użyteczności publicznej należące do: rad narodowych miasta stołecznego Warszawy, miasta Krakowa i miasta Łodzi oraz terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego w tych województwach miejskich. Również zgodnie z tą ustawą mienie ogólnonarodowe (państwowe) służące użyteczności publicznej, należące w dniu wejścia w życie ustawy do: rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego, przedsiębiorstw państwowych, zakładów i innych jednostek organizacyjnych, zostało przekazane jako mienie komunalne gminom i związkom gmin, jeżeli było ono niezbędne do wykonywania ich zadań.

Na mocy art. 8 ust. 1 przytoczonej ustawy większość przedsiębiorstw państwowych, dla których funkcje organu założycielskiego pełniły terenowe organy administracji państwowej, stała się przedsiębiorstwami komunalnymi. Doszło w ten sposób do komunalizacji tych przedsiębiorstw, a komunalizacja nastąpiła z mocy samego prawa. Przedsiębiorstwa te zachowały przy tym osobowość prawną. Równocześnie na podstawie Ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości⁴ grunty znajdujące się w zarządzie tych przedsiębiorstw stały się z mocy prawa przedmiotem użytkowania wieczystego, budynki zaś i lokale znajdujące się na tych gruntach – przedmiotem własności przedsiębiorstw. Nastąpiło w ten sposób uwłaszczenie przedsiębiorstw komunalnych.

Przedsiębiorstwa te następnie musiały dokonać wyboru formy organizacyjno-prawnej, do czego zobowiązywała je Ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych⁵. Na podstawie art. 37 i 45 przedsiębiorstwa komunalne miały dwie drogi wyboru:

- 1) przekształcenie w jednoosobowe spółki gminy,

³ Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. *Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych*, DzU 1990 nr 32, poz. 191.

⁴ DzU nr 79, poz. 464 z późn. zm.

⁵ DzU nr 51, poz. 298 z późn. zm.

2) likwidacja w celu: sprzedaży przedsiębiorstwa lub zorganizowanej jego części, wniesienia przedsiębiorstwa lub zorganizowanej jego części do spółki lub oddania na czas oznaczony przedsiębiorstwa lub zorganizowanych jego części do odpłatnego korzystania.

Gmina w tym czasie jako odrębna osobowość prawna mogła samodzielnie prowadzić działalność eksploatacyjną i inwestycyjną na podstawie przepisów prawa budżetowego, czyli w postaci na przykład jednostki budżetowej czy zakładu budżetowego lub gospodarstwa pomocniczego.

Obowiązek ostatecznej decyzji o wyborze formy organizacyjno-prawnej prowadzenia działalności komunalnej w gminach, przesuwany co pewien czas, określiła ustawa o gospodarce komunalnej w art. 14 ust. 1, który stanowi, iż „Przedsiębiorstwa komunalne, w stosunku do których rada gminy do dnia 30 czerwca 1997 r. nie postanowiła o wyborze organizacyjno-prawnej formy lub o ich prywatyzacji, ulegają z dniem 1 lipca 1997 r. przekształceniu w jednoosobową spółkę gminy, z mocy prawa. Jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej, spółka ta wstępuje we wszystkie stosunki prawne, których podmiotem było przedsiębiorstwo komunalne, bez względu na charakter prawny tych stosunków” (por. [Grzymała 2009]). W ten sposób przedsiębiorstwa komunalne dokonywały zmian organizacyjno-prawnych, przyjmując formę albo spółki prawa handlowego, albo zakładu lub jednostki budżetowej.

Przed uchwaleniem zasad przekształceń podmiotów komunalnych trwała debata dotycząca docelowej formy organizacyjno-prawnej przedsiębiorstw komunalnych. Z jednej strony w dyskusji tej uczestniczyły zespoły uczelniane, m.in. Katedry Samorządu Terytorialnego i Gospodarki Lokalnej SGH (M. Sadowy, P. Jeżowski) czy Instytutu Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej (Z. Dziembowski) oraz Wydziału Inżynierii Środowiska PW (M. Roman), a także Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej [Jeżowski, Sadowy 1993, s. 135-136]. Proponowano wówczas do prowadzenia działalności przez gminy, oprócz jednostek budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych i zakładów budżetowych, przedsiębiorstwa własne gminy, czyli przedsiębiorstwa komunalne. Dopuszczano również formy zarządu prywatno-prawnego w postaci spółek prawa handlowego (spółki z o. o. lub akcyjne) ze 100-procentową własnością gminy, spółki prawa handlowego o kapitale publiczno-prywatnym oraz tzw. powiernictwo działalności podmiotom prywatnym w formie dzierżawy albo koncesji [Dziembowski 1994]. Stronę drugą, której opcja ostatecznie wygrała, reprezentowali zwolennicy szeroko zakrojonej prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, w tym działających w sferze komunalnej. W rezultacie w ustawie o gospodarce komunalnej z 1996 r. określającej formy prowadzenia działalności komunalnej zabrakło przedsiębiorstwa własnego gminy (przedsiębiorstwa komunalnego).

4. Restrukturyzacja przedsiębiorstw komunalnych

Przekształcenia organizacyjno-prawne niewątpliwie dały impuls do restrukturyzacji przedsiębiorstw komunalnych. Generalnie restrukturyzację przedsiębiorstw można podzielić na: restrukturyzację naprawczą i restrukturyzację rozwojową.

Powyższy podział może mieć również odniesienie do całego sektora komunalnego, w którym przekształcenia organizacyjno-prawne przedsiębiorstw były traktowane jako element restrukturyzacji zarówno naprawczej, jak i rozwojowej tego sektora. Indywidualnie stan przedsiębiorstw komunalnych nie wymagał zmian typu naprawczego na przykład z powodu zagrożenia upadłością czy drastycznego spadku popytu. Specyfika sektora komunalnego, która jest kolejną przesłanką zainteresowania grup biznesowych tym sektorem, polega na relatywnie niskiej elastyczności cenowej i również dochodowej popytu. Cecha ta stabilizuje popyt na usługi komunalne i zapewnia odporność na zmiany cyklu koniunkturalnego zwłaszcza w branżach działających w monopolu naturalnym, czyli w branży wodociągowo-kanalizacyjnej i częściowo ciepłowniczej. Można zatem założyć, że w odniesieniu do samych podmiotów komunalnych większe zastosowanie ma restrukturyzacja rozwojowa, a przekształcenia organizacyjno-prawne mają im w tym pomóc.

Restrukturyzacja rozwojowa polega na strategicznym podejściu do rozwoju przedsiębiorstwa z wykorzystaniem szeroko rozumianych innowacji. Cechuje ją m.in.: (1) dokonywanie na szeroką skalę zmian jakościowych i strukturalnych (w tym wyjście poza dotychczasowy zakres działalności przedsiębiorstwa), (2) wysoka innowacyjność techniczna, produkcyjna i marketingowa, (3) ponadprzeciętne ryzyko podejmowanych przedsięwzięć, (4) antycypacyjne rozwiązywanie problemów [Kowalczuk-Jakubowska, Malewicz 1992, s. 16-18].

Restrukturyzacja rozwojowa w przypadku pojedynczych przedsiębiorstw komunalnych polegała przede wszystkim na włączaniu nowych, rokujących rentowność, najczęściej pokrewnych działalności celem poprawy wyników finansowych całego przedsiębiorstwa. Zmiany rozwojowe to także na przykład tworzenie holdingów komunalnych poprawiających funkcjonowanie działalności komunalnej na danym obszarze w aspekcie organizacyjnym i finansowym. W sektorze komunalnym trudno by było zastosować wszystkie elementy restrukturyzacji rozwojowej ze względu na wspomnianą stabilizację sektora. Dlatego w niewielkim stopniu ma tu zastosowanie zjawisko ponadprzeciętnego ryzyka podejmowanych przedsięwzięć.

W innym układzie restrukturyzacja dzielona jest na restrukturyzację: operacyjną, finansową i własnościową. Elementem restrukturyzacji (głównie własnościowej) przedsiębiorstw jest także ich konsolidacja, która czasami określana bywa jako restrukturyzacja zewnętrzna.

Restrukturyzacja operacyjna obejmuje zmiany w podstawowej działalności gospodarczej przedsiębiorstwa, określanej zyskiem lub stratą operacyjną, i znajduje swoje odbicie w zmianach stanu i struktury aktywów przedsiębiorstwa [Suszyński 2003, s. 128]. Restrukturyzacja operacyjna przede wszystkim obejmuje: rozszerze-

nie rynkowych funkcji przedsiębiorstwa (zmiany marketingowe), zwiększenie wydajności zasobów przedsiębiorstwa, w tym zmiany w zatrudnieniu, czyli restrukturyzację zasobów przedsiębiorstwa, oraz dostosowanie wewnętrznej formy organizacyjnej przedsiębiorstwa, w tym także procedur postępowania do przyjętej strategii przedsiębiorstwa, tzn. zmiany w organizacji i systemie zarządzania.

Restrukturyzacja finansowa z kolei oznacza wszechstronne wykorzystanie mechanizmów i instrumentów oraz technik finansowych w celu osiągnięcia celu lub wyznaczenia kierunku strategicznego służącego tworzeniu wartości. Ze względu na to, że trudno jest bardzo wyraźnie rozgraniczyć pola poszczególnych restrukturyzacji, niektóre działania na przykład restrukturyzacji zasobów przedsiębiorstwa, takie jak restrukturyzacja aktywów, można zaliczyć do instrumentów restrukturyzacji finansowej. Dlatego też restrukturyzacja finansowa wywołuje zmiany w obrębie takich sfer przedsiębiorstwa, jak sfera: własności, kapitału, aktywów, organizacji (por. [Suszyński 2003, s. 161 i nast.]).

Celem restrukturyzacji własnościowej jest dokonanie przekształceń w strukturze kapitałów własnych przedsiębiorstwa i związanych z tym zmian zakresu władzy. Zmiana w strukturze własności oznacza w praktyce przesądzenie o przyszłych losach przedsiębiorstwa. Jeżeli restrukturyzacji własnościowej towarzyszy konsolidacja przedsiębiorstw, zmiany te mogą okazać się o wiele głębsze, dotykając sfer operacyjnych i finansowych przedsiębiorstwa. Konsolidacja dokonywana w celu wytworzenia dodatkowej wartości będzie miała z reguły wydźwięk pozytywny. Czasami jednak ma na celu ograniczenie wielkości przedsiębiorstwa, jego rynku czy potencjału, na przykład w przypadku wrogiego przejęcia lub niekorzystnej fuzji.

W Polsce restrukturyzacja własnościowa i również organizacyjna przebiegała dwukierunkowo: oddolnie – w wyniku tworzenia nowych, o niewielkim potencjale ekonomicznym, prywatnych podmiotów, najczęściej w formie prawnej jednoosobowej działalności i spółek cywilnych, jak również w wyniku wkraczania dużych zagranicznych koncernów działających w wielu branżach komunalnych jednocześnie oraz odgórnie przez przekształcenia i prywatyzację dotychczasowych podmiotów komunalnych. Na początku okresu transformacji systemowej w gospodarce komunalnej dominowały przedsiębiorstwa państwowe i podmioty samorządu terytorialnego. Następnie w wyniku przekształceń i prywatyzacji nasilających się po 2000 r. nastąpiła zmiana struktury własności podmiotów działających w sferze komunalnej. W roku 2007 w sferze produkcji i dystrybucji ciepła działalność prowadziło m.in. ponad 420 spółek prawa handlowego i ponad 300 podmiotów jednoosobowej działalności oraz spółek cywilnych, podczas gdy podmiotów komunalnych w postaci jednostki lub zakładu budżetowego było niespełna 30. W sferze produkcji i dostawy wody na koniec 2007 r. spółek handlowych działało blisko 416, prawie 200 w innych formach spółek, takich jak na przykład spółki wodne, ok. 120 podmiotów funkcjonowało w formie jednoosobowej działalności i spółek cywilnych. W tej branży funkcjonowało najwięcej podmiotów komunalnych – zakładów i jednostek budżetowych, prawie 580. W transporcie miejskim w 2007 r. dominowali prywatni przewoźnicy prowadzący jednoosobową działalność – 712 podmiotów, następnie spółki z o.o. –

141 podmiotów, spółki cywilne – 85 spółek, oraz zakłady i jednostki budżetowe – 41 podmiotów. Odprowadzaniem i oczyszczaniem ścieków w 2007 r. zajmowało się przede wszystkim ponad 1300 drobnych przedsiębiorców prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą, 65 spółek cywilnych, blisko 130 spółek z o.o. i ponad 140 podmiotów samorządowych. W zakresie gospodarowania odpadami oraz działalności sanitarnej i pokrewnej ilościowo również dominowali przedsiębiorcy prowadzący jednoosobową działalność gospodarczą i spółki cywilne. W roku 2007 gospodarowało odpadami ponad 1600 tych przedsiębiorców i spółek cywilnych, a działalnością sanitarną i pokrewną zajmowało się blisko 1500 wymienionych podmiotów. W zakresie spółek prawa handlowego gospodarowaniem odpadami zajmowało się prawie 800 spółek z o.o. i 40 akcyjnych, a działalnością sanitarną i pokrewną 80 spółek z o.o. Odpowiednio podmiotów samorządowych w 2007 r. było 185 i 35⁶.

Do Polski od początku transformacji gospodarczej zaczęły wkraczać podmioty zagraniczne, które następnie zaczęły konsolidować polski rynek komunalny. Jednym z takich podmiotów jest Veolia tworząca w Polsce grupę kapitałową obejmującą kompleks komunalnych branż, w skład której wchodzi: Veolia Transport, obsługująca rynek przewozów pasażerskich, Veolia Energy, której częścią składową jest Dalia Polska SA zajmująca się zaopatrzeniem w energię ciepłą i elektryczną. W skład Veolii również wchodzi Veolia Environment zajmująca się gospodarką odpadami i Veolia Water, która w Polsce posiada pakiet większościowy w Przedsiębiorstwie Wodociągów i Kanalizacji w Tarnowskich Górach.

Inną firmą zagraniczną związaną z ciepłownictwem jest fiński koncern Fortum. Na rynku polskim działa również szwedzki koncern energetyczny Vattenfall AB. W skład grupy działającej na terenie Polski wchodzi: Vattenfall Heat Poland SA (dawne elektrociepłownie warszawskie), Vattenfall Distribution Poland (dawny Górnośląski Zakład Elektroenergetyczny) i Vattenfall Sales Poland (dawne GZE Kontakt). Vattenfall Heat Poland SA jest największym producentem ciepła spośród 23 spółek, elektrociepłowni zawodowych działających na rynku energetycznym w Polsce⁷. W polską branżę energetyczną, w tym ciepłą, wkroczył również: francuski koncern EDF, czeski CEZ, francusko-hiszpański SNET. Firmami zagranicznymi obsługującymi rynek gospodarki odpadami jest oprócz Veolii m.in. grupa Sita należąca do koncernu SUEZ oraz firma Remondis.

Jeżeli zmiany w strukturze własności podmiotów działających w branżach komunalnych potraktujemy jako podstawowy wymiar restrukturyzacji, to w okresie ostatnich lat najwięcej zmian dokonano w branży elektrociepłowniczej i gospodarki odpadami, w tym w wywozie nieczystości. W najmniejszym stopniu restrukturyzowała się branża wodociągowo-kanalizacyjna, a tam, gdzie to nastąpiło, w zasadzie zamieniono monopol publiczny na prywatny ze wszystkimi konsekwencjami, jakie wywołuje monopol, niezależnie, czy dany koncern stawał się właścicielem infrastruktury, czy nie, jak w przypadku wodociągów gdańskich i spółki Saur Neptun.

⁶ Dane GUS.

⁷ Vattenfall Heat Poland SA, <http://www.um.warszawa.pl>.

5. Perspektywiczne kierunki zmian w gospodarce komunalnej

Skala restrukturyzacji przeprowadzanych wewnątrz przedsiębiorstw komunalnych była w porównaniu z przedsiębiorstwami innych branż ograniczona ze względu na większą stabilność sektora komunalnego, chyba że wynikała z konsolidacji przedsiębiorstw. Generalnie w niewielkim stopniu wprowadzano restrukturyzację finansową, a zwłaszcza elementy związane z oddłużaniem, gdyż w zdecydowanej większości przedsiębiorstw komunalnych nie było takiej potrzeby. Nie zauważono także wyraźnej różnicy z punktu widzenia form organizacyjno-prawnych. Z wywiadów przeprowadzonych z absolwentami Studium Menedżerów Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej prowadzonego przez Katedrę Ekonomiki i Finansów Samorządu Terytorialnego Szkoły Głównej Handlowej w latach 2006-2008, stanowiącymi elitę kierowniczą przedsiębiorstw sektora komunalnego, wynika, że wprowadzanie działań proefektywnościowych jako wyraz dokonujących się restrukturyzacji dotyczyło zarówno przedsiębiorstw komunalnych funkcjonujących w formie spółek prawa handlowego, jak i zakładów czy nawet jednostek budżetowych. W opinii wielu absolwentów w przedsiębiorstwach komunalnych prywatnych i samorządowych prowadzących głównie działalność podstawową nie było zasadniczej różnicy pod względem stosowanych typów restrukturyzacji i narzędzi restrukturyzacyjnych oraz efektów wprowadzanych zmian. Tłumaczono to atmosferą proefektywnościową tych menedżerów samorządu terytorialnego, którzy jako pierwsi podejmowali decyzje restrukturyzacyjne w stosunku do podmiotów gminnych. Udowodniono w wielu przypadkach tezę, że przedsiębiorczy wójt, burmistrz lub prezydent jest w stanie wymusić korzystne ekonomiczne zmiany w zakładach i jednostkach budżetowych (czyli dokonać restrukturyzacji) i nawet przy wykorzystaniu stylu zarządzania zbliżonego do stylu autokratycznego skutecznie zarządzać tymi jednostkami. Może również skutecznie prowadzić działalność inwestycyjną. Dlatego też trend do przekształcania szczególnie zakładów budżetowych w inne formy prawne powinien powoli wygasać, chyba że zakłady te zostaną do przekształceń zobligowane ustawowo lub zmieni się władza w gminie.

Drugim wyraźnym trendem restrukturyzacyjnym w gospodarce komunalnej jest konsolidacja podmiotów komunalnych przez zagraniczne konsorcja. Podmioty te, angażując się w gospodarkę komunalną, wyszły z założenia, że należy z jednej strony wykorzystać wszystkie pozytywne dla przedsiębiorcy atrybuty sektora komunalnego, a z drugiej użyć tego, co do tej pory uważane było za jego słabość, czyli lukę inwestycyjną. Cała ta strategia polega to na stworzeniu przemysłu komunalnego służącego wytwarzaniu komunalnych dóbr inwestycyjnych. Koncerny wchodzące na polski rynek zainteresowane są dokonywaniem inwestycji, dzięki którym realizują zamówienia w powiązanych i zależnych od nich przedsiębiorstwach wytwarzających dobra inwestycyjne. Dokonane inwestycje są następnie podstawą do akceptacji albo przez rady gmin, albo przez organy centralne typu URE podwyżki taryfy opłat ze względu na odpisy amortyzacyjne od zrealizowanych inwestycji. Stąd to, co było

dla gmin utrapieniem, czyli permanentny brak środków na inwestycje i ogromna luka potrzeb inwestycyjnych, w przypadku strategii koncernów komunalnych jest źródłem zysku, a nie problemem. Ogranicza je tylko zgoda poszczególnych gmin i ich mieszkańców na taki poziom taryfy, który zapewni koncernom zwrot poniesionych nakładów inwestycyjnych mnożnikowo stymulujących całą grupę kapitałową. Dlatego organizacje te najchętniej opanowują rynki większych miast. Ich szeroka ekonomiczna działalność porównywana jest z rolą, jaką odgrywały samorządy w Polsce w okresie międzywojennym, kiedy to one kontrolowały i wykorzystywały większość „przemysłu komunalnego”.

Jednakże współcześnie ustawodawca, tworząc ramy odpowiedzialności samorządu terytorialnego za usługi komunalne w Polsce, założył brak kompetencji samorządów do prowadzenia działalności gospodarczej. W chwili obecnej funkcję tę w Polsce w sferze zarówno organizacji, jak i wykonawstwa zaczęły więc przejmować przede wszystkim koncerny zagraniczne. W wyniku dokonywanej restrukturyzacji przedsiębiorstw komunalnych w Polsce model gospodarki komunalnej przypomina obecnie model mieszany, czyli publiczno-prywatny, ale zmierza w kierunku modelu prywatnego. Nie towarzyszy jednak temu kierunkowi szczególna strategia rozwoju infrastruktury komunalnej zakładająca minimalizację społecznych kosztów służących rozbudowie tej infrastruktury, jak ma to miejsce na przykład w modelu niemieckim zarządzania gospodarką komunalną. To, że w najbliższym okresie w Polsce zaistnieje strategia pobudzenia koniunktury gospodarczej dzięki inwestycjom infrastrukturalnym, zawdzięczamy jedynie Euro 2012 i inicjatywie gmin.

Literatura

- Dziembowski Z., *W sprawie modelu form działalności gmin w sferze użyteczności publicznej*, „Gaz, Woda i Technika Sanitarna” 1994 nr 11.
- Grzymała Z., *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce – aspekty organizacyjno-prawne i ekonomiczne*, Projekt badawczy habilitacyjny nr rejestracyjny: NN 115 121235, Warszawa 2009.
- Grzymała Z., *Zarządzanie gospodarką komunalną – zarys modeli*, Badanie własne wykonane w Kolegium Zarządzania i Finansów SGH, Warszawa 2007.
- Jeżowski P., Sadowy M., *Lokalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej w procesie transformacji*, [w:] *Państwo, społeczeństwo i gospodarka. Proces przekształceń systemowych*, SGH, Warszawa 1993.
- Kowalczyk-Jakubowska D., Malewicz A., *Restrukturyzacja jako technika ratowania i rozwoju przedsiębiorstwa*, ORGMASZ, Warszawa 1992.
- Kwiatkowski P. (red.), *Przekształcenia własnościowe w gospodarce komunalnej*, Wydawnictwo Samorządowe FRDL, Warszawa 1994.
- Suszyński C., *Restrukturyzacja, konsolidacja, globalizacja przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa 2003.
- Zalewski A. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2005.

Akty prawne

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, cz. II, poz. 46, sygn. akt W.

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, DzU 1997 nr 9, poz. 43, z późn. zm.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU 1990 nr 16, poz. 95 z późn. zm.

Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. *Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych*, DzU 1990 nr 32, poz. 191.

Ustawa z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, DzU nr 79, poz. 464 z późn. zm.

Ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Dz U nr 51, poz. 298 z późn. zm.

DIRECTIONS OF PUBLIC UTILITY COMPANIES RESTRUCTURING

Summary: The main driving force of restructuring acts in public utility economy was the transformation of public utility enterprises, the leading of public utility market and entering Polish public utility market by international concerns . As a result further acts of restructuring, for example operational or financial, were performed. The scale of the acts of restructuring was definitely lower in comparison with other branches except for the examples of consolidation. Restructuring acts were carried out independently of law-organizational form of subjects acting in public utility branches. The consolidation enterprises contributed to the development of public utility industry and to the increasing of investment speed.