

Sońta, Wojciech

Przekształcenia gospodarki komunalnej w Polsce

Rocznik Żyrardowski 9, 237-248

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Wojciech Sońta

Przekształcenia gospodarki komunalnej w Polsce

Wstęp

Reforma samorządu terytorialnego spowodowała, że jednostki samorządu terytorialnego (dalej JST) stały się aktywnymi uczestnikami życia gospodarczego kraju. Posiadają one odrębny majątek obejmowany w trybie komunalizacji mienia Skarbu Państwa w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb ludności w drodze dostarczania dóbr i świadczenia usług powszechnie dostępnych oraz rozwoju przedsiębiorczości na jego terenie.

JST prowadzą gospodarkę komunalną głównie w formie samorządowego zakładu budżetowego i jednostki budżetowej oraz spółek prawa handlowego. Mogą również powierzać zadania osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, z zastosowaniem przepisów m.in. ustawy o finansach publicznych, ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, ustawy Prawo zamówień publicznych lub na zasadach ogólnych. W przypadku zadań przekraczających możliwości pojedynczej gminy, JST mają możliwość współdziałania w formie związków międzygminnych¹.

Z rejestru REGON wynika, że na koniec 2009 r. było 51,4 tys. jednostek budżetowych realizujących zadania gmin; 4,6 tys. zakładów budżetowych oraz 1,9 tys. spółek z o.o. i 180 spółek akcyjnych. Jak z powyższego wynika, były to na ogół przedsiębiorstwa małe i średnie.

Specyfika działalności komunalnej wpływa na swoistą zachowawczość tego sektora, co z kolei odbija się na powolnym tempie dokonujących się zmian organizacyjno-prawnych i własnościowych. Akceleratorem na przewyższenie tego stanu w podjętej problematyce badawczej jest restrukturyzacja sektora komunalnego czerpana z koncepcji nowego zarządzania publicznego (*new public management* dalej NPM). Zastosowanie NPM ma się przyczynić do poprawy efektywności zarządzania w sektorze komunalnym a na poziomie

¹ E.S. Savas, *Prywatyzacja klucz do lepszego rządzenia*, PWE, Warszawa 1992, s. 76.

przedsiębiorstw – ułatwić restrukturyzację w różnych obszarach ich działalności².

NPM pojawiło się najpierw w Wielkiej Brytanii w latach 80. XX w. a od początku lat dziewięćdziesiątych zyskało swoje miejsce w USA. W mniejszym lub większym zakresie jego recepcja ma dzisiaj miejsce praktycznie w każdym kraju europejskim także w Polsce. Administracja publiczna powinna zagwarantować, że pewne dobra i usługi są świadczone, ale niekoniecznie musi je sama oferować. Tak więc organy samorządowe mogą realizować swoje funkcje korzystając z „osób trzecich”, przede wszystkim organizacji prywatnych i pozarządowych.

Zgodnie z ustawą o gospodarce komunalnej organy stanowiące JST decydują o wyborze sposobu prowadzenia form gospodarki komunalnej. Zadania z zakresu użyteczności publicznej ukierunkowane są na rozwój wspólnoty lokalnej i obejmują takie usługi według hierarchii ważności związane z zapewnieniem dachu nad głową, czyli komunalnej gospodarki mieszkaniowej³, dostarczenie podstawowego dobra, jakim jest woda, czyli wodociągi i kanalizacja, następnie dostarczenie ciepła, wywóz odpadów, komunikacja lokalna. Wymienione branże gospodarki komunalnej będą przedmiotem badań.

Celem niniejszego opracowania było przedstawienie zakresu przekształceń organizacyjno-prawnych w samorządowych podmiotach gospodarczych w latach 2007–2009. W tym miejscu należy wyjaśnić, że dane za 2010 r. w chwili opracowywania niniejszego artykułu nie były jeszcze udostępnione. Metody badawcze wykorzystane w artykule to głównie analiza i synteza zachodzących procesów w sektorze komunalnym. W celu zbadania zmian zachodzących w podmiotach gospodarczych JST wykorzystano literaturę przedmiotu, dostępne dane statystyczne GUS oraz Ministerstwa Skarbu Państwa. Obecnie przejdziemy do zaprezentowania przekształceń jednostek organizacyjnych w sektorze finansów publicznych i spółek kapitałowych.

1. Przekształcenia jednostek organizacyjnych w sektorze finansów publicznych

O ich utworzeniu, jak również o przekształceniu w inną formę organizacyjno-prawną, łączeniu oraz likwidacji, decydują organy stanowiące JST. Cechą wspólną tych podmiotów jest brak osobowości prawnej, co w znacznym stopniu ogranicza zakres odpowiedzialności za podejmowane przez nie

² Z. Grzymała, *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce aspekty organizacyjno-prawne i ekonomiczne*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010, s. 285.

³ A. Szelągowska, *Finansowanie społecznego budownictwa mieszkaniowego*, Wyd. CeDeWu Warszawa 2011, s. 59.

działania. Samorządowy **zakład budżetowy** to wyodrębniona jednostka sektora finansów publicznych, prowadząca działalność z własnych przychodów. Pomimo dość wyraźnej, ale ściśle określonej odrębności finansowej, zakład budżetowy jest bardzo ściśle powiązany z budżetem JST, ponieważ osiągnięte z działalności nadwyżki przychodów nad kosztami są odprowadzane do budżetu JST go tworzącej, zaś niedobór jest pokrywany dotacjami z budżetu. Takie powiązania nie sprzyjają podejmowaniu przez zakład budżetowy działań zmierzających do poprawy ich rentowności.

Wykorzystanie przez JST zakładów budżetowych jest uzasadnione zwłaszcza w tych branżach, gdzie przychody z prowadzonej działalności pokrywają w dużym stopniu koszty tej działalności, choć nie mogą ze względów społecznych być maksymalizowane.

Tabela 1. Liczba gminnych zakładów budżetowych

Zakres działania	2007	2008	2009
1) gospodarka mieszkaniowa	232	266	279
2) wodociągi i kanalizacja	262	521	659
3) dostawa ciepła	21	22	22
4) wywóz odpadów	72	90	122
5) komunikacja miejska	30	30	32
Razem	617	929	1114

Źródło: Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego w latach 2007, 2008 i 2009, MSP, Warszawa.

Z przedstawionego zakresu działania gminnych zakładów budżetowych przedstawionych w tabeli 1 wynika, że w tej formie funkcjonowało najwięcej zakładów w branży wodociągi i kanalizacja 659 w 2009 r. i komunalnej gospodarce mieszkaniowej 279 w 2009 r. W branży dostawy ciepła małe gminy nie budują ciepłowni bądź elektrociepłowni z uwagi na nieopłacalność takich przedsięwzięć spowodowanych małą liczbą mieszkańców. Konkurencją dla dostaw ciepła jest indywidualny system ogrzewania, który wykorzystuje gaz, olej opałowy i węgiel. W zakresie wywozu odpadów obserwujemy powolny wzrost powstających zakładów budżetowych z tendencją do obsługi kilku gmin przez jeden podmiot, którym na ogół jest spółka z o.o. Natomiast w zakresie komunikacji miejskiej można zaobserwować sytuację stabilną, gdyż konkurencją są przewoźnicy prywatni reagujący szybko na potrzeby przewozowe na lokalnych rynkach.

Tabela 2. Zakres przekształceń samorządowych zakładów budżetowych

Rodzaj przekształcenia	2007	2008	2009
– utworzenie nowych zakładów budżetowych	13	14	6
– likwidacja zakładów budżetowych	8	8	5
– przekształcenie w jednostkę budżetową	7	12	7
– przekształcenie w spółki z o.o.	15	19	16

Źródło: jak w tabeli 1.

Z tabeli 2 wynika, że z roku na rok rośnie liczba przekształceń zakładów budżetowych w spółki z o.o. a maleje nowych zakładów budżetowych, co należy uznać za zjawisko pozytywne.

Jednostka budżetowa to wyodrębniona organizacyjnie jednostka sektora finansów publicznych, która pokrywa swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadza na rachunek dochodów budżetu JST. Jednostka budżetowa nie posiada osobowości prawnej, a podstawą jej gospodarki finansowej jest plan dochodów i wydatków. Tworząc jednostkę budżetową, właściwy organ JST oprócz nadania statutu jednostce przekazuje również w zarząd niezbędne mienie do prowadzenia działalności. Likwidując jednostkę budżetową, organ stanowiący określa przeznaczenie mienia znajdującego się w użytkowaniu likwidowanej jednostki.

Tabela 3. Liczba gminnych jednostek budżetowych

Zakres działania	2007	2008	2009
1) gospodarka mieszkaniowa	30	49	90
2) wodociągi i kanalizacja	19	49	88
3) dostawa ciepła	–	–	2
4) wywóz odpadów	13	21	25
5) komunikacja miejska	6	7	11
Razem	68	126	216

Źródło: jak w tabeli 1.

Z tabeli 3 wynika, że zakres działania gminnych jednostek budżetowych w komunalnej gospodarce mieszkaniowej jak wodociągach i kanalizacji z roku na rok rósł osiągając w 2009 r. 90 jednostek. Forma jednostki budżetowej w pozostałych branżach nie jest preferowana ze względu na występującą silną konkurencję na rynku. Można przypuszczać, że dla umożliwienia więk-

szej swobody dotowania realizacji niektórych zadań przekształcono zakłady budżetowe w jednostki budżetowe. Ich dotowania z budżetu gminy nie ogranicza ustawa o finansach publicznych, jak to ma miejsce w przypadku formy zakładu budżetowego i to było powodem znacznego wzrostu liczby jednostek budżetowych.

Tabela 4. Zakres przekształceń gminnych jednostek budżetowych

Rodzaj przekształcenia	2007	2008	2009
– utworzono nowe jednostki budżetowe	19	15	13
– utworzono jednostki budżetowe w miejsce zlikwidowanych zakładów budżetowych	9	14	7
– zlikwidowano jednostki budżetowe	7	4	3
– przekształcono w spółkę z o.o.	1	–	3

Źródło: jak w tabeli 1.

Do realizacji zadań przez JST w badanych obszarach działalności wykorzystana była również forma gospodarstwa pomocniczego jednostki budżetowej pod względem organizacyjnym i finansowym, część jej podstawowej działalności lub działalność uboczna. Zakres przekształceń w gospodarstwach pomocniczych był niewielki. Przyczyną tego stanu były unormowania prawne, które stanowiły o likwidacji tej formy od 2011 r. W związku z tym następował wolny wzrost jednostek budżetowych w miejsce zlikwidowanych gospodarstw pomocniczych. Drugim powodem była możliwość dotowania podstawowych sektorów działalności komunalnej, jakim jest gospodarka mieszkaniowa i dostarczanie wody.

2. Przekształcenia spółek kapitałowych

Spółki kapitałowe służą wyłącznie do prowadzenia działalności gospodarczej, a kryterium ich oceny powinien być osiągany wynik finansowy⁴. Są one równoprawnymi w stosunku do prywatnych podmiotów uczestnikami życia gospodarczego, a ich struktura organizacyjna sprzyja bardziej efektywnemu i racjonalnemu wykorzystaniu komunalnego majątku⁵. Biorąc pod uwagę ty-

⁴ M. Sadowy, *Podstawy ekonomiki przedsiębiorstwa komunalnego*, WSFiZ, Siedlce 2010, s. 75.

⁵ W. Sońta, *Formy wykorzystania mienia komunalnego*, Wyd. Politechniki Radomskiej, Radom 2010, s. 80.

powo komercyjny charakter spółek kapitałowych, dywidendy z zysku stanowią potencjalne źródło dochodów JST.

Tabela 5. Liczba samorządowych spółek z o.o.

Zakres działania	2007	2008	2009
1) gospodarka mieszkaniowa	343	402	370
2) wodociągi i kanalizacja	301	526	515
3) dostawa ciepła	225	247	202
4) wywóz odpadów	114	197	178
5) komunikacja miejska	133	142	120
Razem	1116	1514	1385

Źródło: jak w tabeli 1.

Forma organizacyjna właściwa dla spółki z **ograniczoną odpowiedzialnością** (z o.o.) znajduje najszersze zastosowanie przy organizacji małych i średniej wielkości przedsięwzięć gospodarczych, co czyni tę formę szczególnie atrakcyjną dla działalności JST. Na drugim miejscu znajdują się zakłady budżetowe, pod których szyldem funkcjonują te podmioty. Wśród spółek z o.o. obserwujemy, że rok 2008 obfitował w powstanie największej liczby spółek, ale w roku tym, co odczytamy z tabeli 6, nastąpiło sporo przekształceń w stosunku do innych badanych lat i to powodowało wzrost ich liczebności. Trudno określić w sposób jednoznaczny przyczyny tego zjawiska na podstawie przeprowadzonych badań. Tendencję wzrostową tego zjawiska należy ocenić pozytywnie. Przyczyną mógł być nadciągający kryzys finansowy i w związku z tym dążenie do efektywniejszego działania podmiotów samorządowych, zmiana ustawy o finansach publicznych, która preferowała tę formę dostarczania dóbr i świadczenia usług społecznościom lokalnym.

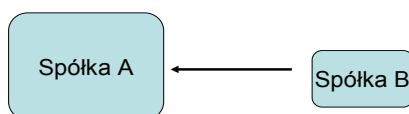
Tabela 6. Zakres przekształceń samorządowych spółek z o.o.

Rodzaj przekształcenia	2007	2008	2009
– utworzono lub przystąpiono do nowych spółek z o.o.	45	52	45
– utworzono spółki z o.o. w miejsce zlikwidowanych zakładów budżetowych	15	19	16
– przekształcono jednostki budżetowe w spółki z o.o.	–	–	3
– likwidacja, upadłość	20	19	8
– zbyto udziały	14	6	10
– dokonano połączenia spółek z inną spółką	8	1	2

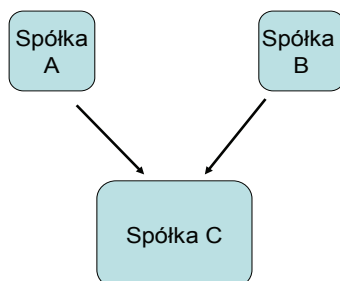
Źródło: jak w tabeli nr 1.

Procedury przekształceń w spółkach kapitałowych różnią się w zasadniczy sposób od procedur w podmiotach sektora samorządowego zarówno pod względem unormowań prawnych, jak i organizacyjno-finansowych. Dlatego niżej przedstawiono istotę ich przekształceń. Ukierunkowane są one na to, aby nowo powstałe podmioty były bardziej efektywne w swojej działalności oraz wykluczyć ryzyko związane z ich przyszłym funkcjonowaniem. Istota korporacyjnej procedury łączenia spółek sprowadza się do tego, że z dwóch odrębnych struktur gospodarczych i mas majątkowych powstaje jeden podmiot – spółka przejmująca albo spółka nowo zawiązana. Proces łączenia spółek przedstawiono graficznie na rysunku 1.

a) Spółka 'A' przejmuje spółkę 'B'



b) Z połączenia spółki 'A' i 'B' powstaje nowo zawiązana spółka 'C'



Rys. 1. Łączenie spółek przez przejęcie i zawiązanie nowej spółki

Źródło: opracowanie własne.

Przygotowanie i uzgodnienie przez zarządy spółek planu połączenia jest pierwszym etapem korporacyjnej procedury łączenia spółek a jednocześnie najbardziej czasochłonnym i najtrudniejszym etapem fazy menadżerskiej połączenia. Następne etapy to faza właścicielska i rejestrowa. Fazą menadżerską łączenia spółek zajmują się ich zarządy. Oczywiście sygnał o zamiarze połączenia spółek wychodzi od właścicieli, czyli gmin. Procedury połączeniowe w zależności od decyzji właścicielskich oraz ukształtowania struktury udziałowej spółek w nim uczestniczących mają szereg odmian. Jednakże sprowadzić je można do następującej procedury modelowej⁶:

⁶ Łączenie spółek komunalnych, red. Z. Jarzmanowski, *Wspólnota* 2011, nr 22, s. 9.

- przygotowanie i uzgodnienie przez zarządy łączących się spółek planu połączenia wraz z załącznikami,
- zgłoszenie planu połączenia do sądu rejestrowego wraz z wnioskiem o wyznaczenie biegłego w celu zbadania planu,
- ogłoszenie planu połączenia w Monitorze Sądowym i Gospodarczym,
- sporządzeniu przez zarządy spółek uczestniczących w połączeniu pisemnych sprawozdań uzasadniających połączenie,
- dwa następujące kolejno po sobie zawiadomienia wspólników łączących się spółek o zamiarze połączenia,
- zawiadomienie pracowników łączących się spółek o planowanym połączeniu,
- udostępnienie wspólnikom spółek uczestniczących w połączeniu dokumentów niezbędnych do podjęcia decyzji o połączeniu.

Jak widać powyższa procedura jest wieloetapowa i pracochłonna. Jeżeli faza menedżerska jest wykonana poprawnie z zachowaniem wszelkich procedur prawnych, tj. w oparciu o kodeks spółek handlowych i kodeks pracy, to nie powinno być większego problemu z podjęciem decyzji przez sąd o rejestracji połączenia. Procedury te dotyczą zarówno spółek z o.o., jak i akcyjnych. Należy zwrócić uwagę, że w całej procedurze decyzyjnej ważną rolę odgrywają analizy ekonomiczno-finansowe i prawne. Efektem tych analiz powinno być udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy połączenie jest dopuszczalne i uzasadnione z prawnego i ekonomicznego punktu widzenia oraz czy nie jest obciążone zbyt dużym ryzykiem.

Konstrukcja **spółki akcyjnej** najbardziej odpowiada działalności prowadzonej na większą skalę, wymagającej znacznych nakładów finansowych. Proces jej tworzenia jest bardziej złożony niż spółki z o.o. Fakt ten wydaje się mieć znaczenie i przekłada się na liczbę podmiotów z udziałem JST występujących w tej formie. Spółek akcyjnych, co pokazuje tabela 7, jest zdecydowanie mniej niż spółek z o.o.

Tabela 7. Liczba samorządowych spółek akcyjnych

Zakres działania	2007	2008	2009
1) gospodarka mieszkaniowa	3	13	35
2) wodociągi i kanalizacja	18	19	18
3) dostawa ciepła	17	16	13
4) wywóz odpadów	6	7	5
5) komunikacja miejska	10	11	13
Razem	54	66	84

Źródło: jak w tabeli nr 1.

Spośród spółek kapitałowych z udziałem JST spółki akcyjne stanowią zaledwie 8,5%. Ze względu na to, że forma prawna spółki akcyjnej właściwsza jest do działalności prowadzonej w większej skali, JST decydują się na tworzenie spółek akcyjnych z udziałem osób trzecich (ok. 46%). Zupełnie odwrotna sytuacja ma miejsce w przypadku spółek z o.o., gdzie dominują spółki z wyłącznym udziałem kapitału JST.

Tabela 8. Zakres przekształceń samorządowych spółek akcyjnych

Rodzaj przekształcenia	2007	2008	2009
– utworzono lub przystąpiono do nowych spółek akcyjnych	15	7	14
– likwidacja, upadłość	4	5	3
– udostępnienie spółek akcyjnych osobom trzecim poprzez sprzedaż	1	–	2

Źródło: jak w tabeli nr 1.

Trzeba pamiętać o tym, że JST różnią się pomiędzy sobą wielkością jak i zasobnością w środki finansowe. Wady i zalety poszczególnych form organizacyjno-prawnych prowadzenia gospodarki komunalnej przez JST są trudne do jednoznacznego określenia⁷. Wybór najkorzystniejszej formy zależy od konkretnej lokalnej sytuacji i stanowi ważny element polityki gospodarczej władz samorządowych.

Działania władz samorządowych powinny zatem skupić się na poszukiwaniu takich rozwiązań, które zarówno zapewniałyby świadczenie usług komunalnych na właściwym poziomie, jak i wzmacniały przedsiębiorstwa lokalne, nie naruszając jednocześnie równowagi na rynku. Niezwykle ważne jest więc, w jaki sposób działają komunalne podmioty gospodarcze, bowiem za ich pośrednictwem władze lokalne mogą korzystnie wpływać i kształtować lokalny rozwój gospodarczy.

Tabela 9. Podmioty komunalne według form organizacyjno-prawnych i przedmiotu działalności na koniec 2009 r.

Zakres działania	Ogółem	Jednostki budżetowe	Zakłady budżetowe	Samorządowe spółki kapitałowe:	
				z o.o.	akcyjne
1) gospodarka mieszkaniowa	774	90	279	370	35
2) wod.-kan.	1280	88	659	515	18
3) dostawa ciepła	239	2	22	202	13
4) wywóz odpadów	330	25	125	178	5
5) komunikacja miejska	176	11	32	120	13

Źródło: jak w tabeli 1.

⁷ W. Rakowski, *Podregiony w idei zrównoważonego rozwoju woj. mazowieckiego*, Rocznik Żyrardowski, tom VIII, WSRL, Żyrardów 2010, s. 327–348.

W tabeli 9 pokazano, w jakich formach organizacyjno-prawnych JST świadczyły poszczególne rodzaje usług na koniec 2009 r. Podmioty pogrupowane zostały w formy opisane już wcześniej. Dominują podmioty, których przeważający rodzaj działalności został zakwalifikowany do grupy: wodociągi i kanalizacja – 1280 podmiotów, gospodarka mieszkaniowa – 774 podmiotów oraz wywóz odpadów – 330 podmiotów.

Jeżeli chodzi o formę organizacyjno-prawną, to w gospodarce mieszkaniowej dominuje samorządowa spółka z o.o. (370) i zakład budżetowy (279). W komunalnych przedsiębiorstwach wodno-kanalizacyjnych sytuacja jest odwrotna – dominuje zakład budżetowy (659) i samorządowa spółka z o.o. (515). Z kolei firmy dostarczające ciepło to przede wszystkim samorządowe spółki z o.o. (202) i forma spółki kapitałowej jest najwłaściwsza. Wpływ na to mają wysokie zasoby kapitałowe tych podmiotów. Jeśli chodzi o wywóz odpadów, to tutaj proporcje układają się z przewagą na samorządowe spółki z o.o. (178) i zakład budżetowy (125). Z uwagi że na tym rynku występuje silna konkurencja, będziemy obserwować w najbliższej przyszłości dalszy spadek liczby zakładów budżetowych. I wreszcie komunikacja miejska branża, na którą oddziałuje z jednej strony silna konkurencja przewoźników na lokalnych rynkach z drugiej presja polityczna w zakresie kształtowania cen świadczonych usług i występujących licznych ulg i zwolnień dominują spółki z o.o. (120). Ponadto rozwój branży jest ograniczony liczbą gmin, w których tworzenie komunikacji miejskiej jest uzasadnione ze względów ekonomicznych zwłaszcza w obecnym czasie, kiedy samorządy muszą oszczędzać na wszystkim.

Podsumowanie

Niniejszy artykuł ukazuje na bazie zbiorowości JST przebieg przekształceń organizacyjnych i własnościowych w sektorze własności samorządowej w latach 2007–2009. Pomimo tego, że wybór form organizacyjno-prawnych wykonywania usług komunalnych oraz rodzaj prowadzonej restrukturyzacji należy do kompetencji JST, to jednak współudział Państwa w kształtowaniu tego procesu wydaje się wskazany, szczególnie w zakresie współtworzenia otoczenia formalnoprawnego, ekonomicznego, edukacyjnego czy badawczego⁸. Jest to uzasadnione swoistą sprzecznością, jaka ma miejsce przy realizacji przez JST usług komunalnych, gdyż JST występują tu w podwójnej roli – jako organy właścicielskie przedsiębiorców i jednocześnie jako repre-

⁸ Na temat znaczenia innowacyjności zob. np. S. Jankiewicz, *Innowacyjność przedsiębiorstw podstawą rozwoju regionu w gospodarce globalnej*, [w:] *Od zmian globalnych do rozwoju lokalnego*, red. M. Lisiecki, H. Ponikowski, tom 6, KUL, Lublin 2006.

zentanci interesów społeczności lokalnych. Warunkiem przewyższenia tej sprzeczności może być wprowadzenie do gospodarki komunalnej mechanizmów rynkowych, m.in. za pośrednictwem przekształceń własnościowych, w tym głównie komercjalizacji i prywatyzacji podmiotów komunalnych. Skala przekształceń wydaje się niedostateczna, gdyż w 2009 r. przekształcenia w badanej próbie zostały przeprowadzone w 5,8% JST.

W najbliższych latach powinniśmy obserwować przyśpieszenie procesów połączeniowych i wzrost ilości fuzji. Konsolidacja jest nieunikniona przynajmniej w obrębie poszczególnych branż.

W gospodarce komunalnej działalność obejmująca różne branże prowadzona jest często w ramach jednego podmiotu. W związku z powyższym nie ma przeciwwskazań, aby połączeniom podlegały spółki prawa handlowego działające w różnych branżach. Chodzi o to, aby takie spółki prowadziły przejrzystą ewidencję kosztów pozwalającą skalkulować cenę każdej usługi osobno, nie dopuszczając do tzw. subsydiowania skośnego polegającego na dofinansowaniu jednej usługi kosztem drugiej.

W obecnej praktyce komunalnej zauważalne jest opracowywanie i wdrażanie przez silne kapitałowo przedsiębiorstwa koncepcje rozwoju obszarowego. Ten rozwój odbywa się zarówno przez nabywanie przez silne spółki udziałów albo akcji spółek mniejszych, jak i poprzez połączenie spółek. Spółka taka ma najczęściej kilka ośrodków działalności na terenie kilku gmin.

Podsumowując należy stwierdzić, że rozwiązania prawne dawały możliwość:

- przekształcania zakładów i jednostek budżetowych w spółki gminne i ich dalszą prywatyzację,
- tworzenie związków lub porozumień komunalnych pomiędzy JST,
- kontraktowanie usług, które najczęściej dotyczyły wywozu odpadów, wyboru linii komunikacji miejskiej,
- tworzenia innych umów cywilnoprawnych, jak kontrakt menedżerski przy zarządzaniu niektórymi miejskimi spółkami komunalnymi.

Te prawne możliwości określały podstawę do poszukiwania racjonalnych modeli gospodarki komunalnej zgodnie z zasadą NPM i dokonywanych działań restrukturyzacyjnych na poziomie małych i średnich przedsiębiorstw.

Bibliografia

1. Grzymała Z., *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce aspekty organizacyjno-prawne i ekonomiczne*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010.

2. Jankiewicz S., *Innowacyjność przedsiębiorstw podstawą rozwoju regionu w gospodarce globalnej*, [w:] *Od zmian globalnych do rozwoju lokalnego*, red. M. Lisiecki, H. Ponikowski, tom 6, KUL, Lublin 2006.
3. *Łączenie spółek komunalnych* red. Z. Jarzmanowski, *Wspólnota* 2011 nr 22.
4. Rakowski W., *Podregiony w idei zrównoważonego rozwoju woj. mazowieckiego* W. Rocznik Żyrardowski, tom VIII, WSRL Żyrardów 2010.
5. Sadowy M., *Podstawy ekonomiki przedsiębiorstwa komunalnego*, WSF i Z Siedlce 2010.
6. Savas E.S., *Prywatyzacja klucz do lepszego rządzenia*, PWE, Warszawa 1992.
7. Sońta W., *Formy wykorzystania mienia komunalnego*, Wyd. Politechniki Radomskiej, Radom 2010.
8. Szelągowska A., *Finansowanie społecznego budownictwa mieszkaniowego*, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2011.

Transformations of municipal economy in Poland

Summary

The aim of the study was presenting a scope of organization-legal transformations in council economic entities in years 2007–2009. The subject of the research was small and medium sized enterprises functioning in fundamental municipal trades, just like: housing economy, water supply system and sewage system, heating, removal of waste materials and public transport. Specificity of the municipal activity influences peculiar conservatism of this sector and next has an impact on slow pace of taking place changes. An accelerator to overcome the state in the undertaken research issues is restructuring of municipal sector deriving from the new public management conception. Application of the conception is to contribute to the improvement of enterprises' management efficiency through restructuring in different areas of their activity what in the result should have an impact on improvement of quality and prizes reduction of supplied goods and services for local communities.