

III. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

PRYWATYZACJA W PROCESIE REFORMOWANIA GOSPODARKI SAMORZĄDOWO-KOMUNALNEJ

Konferencja społeczno-naukowa
Warszawa, 6 III 1993 r.

W konferencji, zorganizowanej pod auspicjami Instytutu Obywatelskiego, uczestniczyli przedstawiciele ośrodków naukowych, samorządu m.st. Warszawy, dyrekcji przedsiębiorstw, rad pracowniczych i związków zawodowych. Wygłoszono 10 referatów.

Prof. dr habil. Tadeusz Przeciszewski (UMSC) przedstawił referat pt. "Miejsce zreformowanej gospodarki samorządowo-komunalnej w systemie społecznej gospodarki rynkowej". Za charakterystyczne cechy tej koncepcji referent uznał dążenie do pogodzenia zasady solidaryzmu społecznego z interesem ekonomicznym możliwie szerokich kręgów społecznych przy uwzględnieniu poziomu ogólnego rozwoju danego kraju. Jest to szeroki sposób rozumienia tej koncepcji, uwzględniający zarówno jej podstawowe założenia wyrosłe na gruncie zachodnioniemieckim, jak i doświadczenia innych krajów zachodnich, a także nauki płynące z encyklik społecznych Kościoła i doświadczenia polskie. Referent szeroko zanalizował stosunki własnościowe w Polsce w okresie międzywojennym, kiedy to znaczną rolę odgrywał sektor publiczny gospodarki (własności Skarbu Państwa i samorządu terytorialnego). Doświadczenia międzywojenne powinny przyczynić się do odrzucenia fałszywej tezy, iż sektor publiczny może być uważany obecnie za pozostałość minionego okresu tzw. realnego socjalizmu. Proces transformacji własnościowej gospodarki nie może ograniczać się do prostego zabiegu prywatyzacji - musi być częścią szerszego procesu przekształceń własnościowych, obejmujących: 1) komercjalizację przedsiębiorstw, jako mniej lub bardziej trwały system zarządzania sektorem publicznym gospodarki (w postaci maksymalnego zbliżenia do systemu zarządzania spółkami kapitałowymi, prywatnymi i mieszanymi); 2) przekształcenia własnościowe polegające na przekazaniu części dotychczasowej własności ogólnonarodowej w różnego rodzaju współwłasność, ze szczególnym uwzględnieniem komunalizacji, tj. powierzania jej samorządowi terytorialnemu; 3) właściwą prywatyzację, rozpoczynając od prawidłowego rozwiązania trudnego problemu wyceny istniejącego majątku przedsiębiorstwa.

Własność samorządowa powinna podlegać zmianom dwukierunkowym: a) zwiększającym jej zakres - poprzez proces komunalizacji części mienia ogólnonarodowego, b) zmniejszającym jej zakres - w formie różnych rodzajów prywatyzacji. Komunalizację można przeprowadzać dwukierunkowo: a) w drodze przekazywania całych (raczej mniejszych) podmiotów gospodarczych, b) w drodze transferu tylko pewnego pakietu akcji spółek o charakterze publicznym lub mieszanym (w odniesieniu do jednostek większych i średnich o tzw. znaczeniu strategicznym).

Doc. dr habil. Alojzy Zalewski (SGH) przedstawił referat na temat metod przekształceń własnościowych w gospodarce komunalnej i ich efektywności, wskazując, iż wprawdzie warunkiem efektywnego działania, także przedsiębiorstw państwowych, jest stworzenie sytuacji konkurencyjnej, opartej na przewadze liczbowej przedsiębiorstw prywatnych, lecz postulat ten nie jest łatwy do urzeczywistnienia w gospodarce komunalnej, charakteryzującej się przeważnie cechą monopolu naturalnego. Referent zwrócił uwagę na pośrednie i częściowe formy prywatyzacji, takie jak umowy, koncesje i przetargi, związane z tzw. zorganizowaną formą konkurencji. W dziedzinie metod prywatyzacji wypowiedział się za holdingiem, w którym gmina byłaby właścicielem spółki akcyjnej

macierzystej, a przedsiębiorstwa filialne mogłyby być prywatyzowane. Poparł też ideę kontraktów menedżerskich, przy których majątek przedsiębiorstwa pozostaje własnością gminy.

Referat Kazimierza Kuliga, dyrektora Zarządu Transportu Miejskiego m.st. Warszawy, dotyczył komercjalizacji i transformacji systemowej komunikacji miejskiej w świetle doświadczeń samorządu m.st. Warszawy. Ustawa samorządowa z 1990 r. przerzuciła cały ciężar prowadzenia komunikacji miejskiej na samorząd, co nie odpowiada praktyce zachodniej EWG. Koszty komunikacji miejskiej stale rosną. W kilku krajach zachodnich istnieje podatek samorządowy na rzecz komunikacji miejskiej. Drażliwa jest sprawa ulg w komunikacji.

Właściwe funkcjonowanie komunikacji miejskiej, będące warunkiem funkcjonowania całego organizmu miejskiego, jest sprawą wysoce delikatną - każde pogorszenie poziomu usług jest tu niebezpieczne. Wynika stąd propozycja licencjonowania podmiotów prywatnych (w sensie kontroli ich działalności). Przy prywatyzacji części usług ogólna polityka i nadzór muszą być zastrzeżone dla władz miasta (w szczególności układ komunikacyjny i taryfy).

Dr habil. Piotr Jeżowski (SGH) przedstawił w swym referacie możliwość demonopolizacji i deregulacji użyteczności publicznej. Zajął się on samą definicją sfery użyteczności publicznej, wiążącą ją z dwoma wyznacznikami: a) atrybutami monopolu naturalnego, które polegają na ekonomiach skali (usług i produkcji), b) charakterem zaspokajanych potrzeb podstawowych, zarówno z punktu widzenia ludności, jak i gospodarki narodowej. Korzyści płynące z konkurencji muszą przewyższać ekonomie skali, aby można było wypowiedzieć się za demonopolizacją. W dziedzinie deregulacji referent optował za kontraktowaniem średniookresowym świadczenia odpowiednich usług, umożliwiającym władzom terenowym odpowiednią kontrolę postępowania podwykonawcy.

Doc. dr inż. Jerzy Godwod (Politechnika Warszawska) podjął zagadnienia przemian systemowych i własnościowych sieci telekomunikacyjnych. W referacie swym wyeksponował fakt, że komunalizacja sieci lokalnej bywa często jedynym sposobem telefonizacji w ogóle. Mogą się tego podejmować zespoły gmin, ewentualnie we współpracy z kapitałem prywatnym.

Leszek Drogosz (Urząd m.st. Warszawy) omówił reformę infrastruktury komunalnej w świetle doświadczeń samorządu m.st. Warszawy. Podkreślił, że załogi przedsiębiorstw komunalnych podchodzą z dużymi obawami do przekształceń własnościowych. Dlatego w Warszawie powołano kilka mieszanych zespołów do tej sprawy - we współpracy z Ministerstwem Przekształceń Własnościowych. Za najkorzystniejsze formy prywatyzacji, szeroko pojętej, referent uznał komercjalizację, dzierżawę oraz spółki mieszane.

Doc. dr Marian Rataj (Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej) poruszył problemy prywatyzacji w ogólnej reformie komunikacji miejskiej. Przykłady prywatyzacji komunikacji miejskiej z okresu od 1990 r. świadczą o możliwości prywatyzacji tylko komunikacji autobusowej (i to zwłaszcza na liniach podmiejskich i regionalnych), o konieczności stosowania przetargu na minimalną dotację oraz o negatywnych skutkach oddawania taboru w dzierżawę podmiotom prywatnym. Referent wypowiedział się przeciwko zbyt daleko idącej deregulacji, prowadzącej do chaosu komunikacyjnego ze względu na brak skoordynowanych rozkładów jazdy i regulacji taryf przewoźnych.

Jerzy Wielgus (NSZZ "Solidarność" MZK Warszawa) scharakteryzował stosunek związków zawodowych do zmian systemowych w komunikacji miejskiej. Stwierdził, że prywatyzacja ma u nas raczej cel polityczny (w postaci ograniczenia wpływów związków zawodowych) niż gospodarczy. Związki zawodowe domagają się ogólnych uregulowań prawnych, ze szczególnym uwzględnieniem systemu finansowania gmin oraz form organizacyjnych przedsiębiorstw komunalnych. Władze za wszelką cenę dążą do ograniczenia dotacji, nawet kosztem obniżenia jakości usług, załogi natomiast domagają się wpływu na wybór form organizacyjnych swych przedsiębiorstw i samej prywatyzacji.

Tomasz Truskawa (NSZZ "Solidarność" Region Mazowsze) wypowiedział się na temat patologii procesu przekształceń własnościowych gospodarki komunalnej. Nie wiadomo, czy pakt o przedsiębiorstwie państwowym dotyczy także przedsiębiorstw komunalnych. W tych ostatnich — zdaniem referenta - szerzy się korupcja w kręgach kierowniczych (przykład Łomży), a tzw. komercjalizacja, w postaci jednoosobowej spółki Skarbu Państwa, ma tylko jeden cel: pozbawienie załogi wpływu na funkcjonowanie przedsiębiorstwa.

Dr Mikołaj Lipowski (Towarzystwo Wolnej Wszechnicy Polskiej) przedstawił problemy komunalizacji mienia ogólnonarodowego na przykładzie portów i gospodarki morskiej. Wiązały się one z wynikami konsultacyjnego spotkania panelowego, jakie zorganizowane zostało w maju 1992 r.

z inicjatywy Związku Miast i Gmin Morskich. Związek zaniepokoił się nieuwzględnianiem interesów i postulatów samorządu terytorialnego w przygotowaniu nowelizacji ustawy o portach morskich. Wypracowane zostało wspólne stanowisko, związane głównie z funkcjonowaniem instytucji Zarządu Portu. Nie może być on nastawiony wyłącznie na prostą maksymalizację wpływów finansowych, lecz na realizację interesu społecznego — ogólnopolskiego i regionalno-lokalnego. Wymaga to, by instytucja ta była zorganizowana w spółkę akcyjną o charakterze użyteczności publicznej, w której Państwo i samorząd posiadałyby udziały na zasadzie parytetowej (np. po 40%). Proponuje się też wykluczenie sprzedaży terenów portowych podmiotom prywatnym i wprowadzenie w zamian wieloletniej dzierżawy.

Po referatach odbyła się ożywiona dyskusja, w której zabierali głos przedstawiciele wszystkich środowisk. Dyskusję podsumował prof. Z. Dziembowski (Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej), wskazując na niesłuszną ograniczanie gospodarki samorządowej do sfery użyteczności publicznej. Stwierdził on, że jest to przykład "dekretowania" gospodarki rynkowej. W Polsce międzywojennej gminy miały prawo do prowadzenia działalności gospodarczej na potrzeby własne (poza mechanizmem konkurencji) oraz w tych dziedzinach, w których wymagany jest interwencjonizm gminy (np. na rynku aprowizacyjnym). Obecnie występuje blokowanie działalności przedsiębiorstw, pozostających w zarządzie gmin. W skali gospodarki terenowej prywatyzacja musi być realizowana w sposób bardziej ostrożny niż to ma miejsce w odniesieniu do przedsiębiorstw Skarbu Państwa. W przypadku prywatyzacji gmina musi przeprowadzać ją w postaci umów gwarantujących utrzymanie usług dla ludności. W szczególności przykład Francji świadczy o możliwości występowania wielkiej różnorodności form organizacyjnych jednostek samorządowych. Dla Polski mówca uznał za optymalne przedsiębiorstwa własne gminy, które miałyby lepsze warunki od dzierżawy. Poza komunikacją miejską przedsiębiorstwa komunalne powinny być samowystarczalne. Obecne przepisy w zakresie opodatkowania jednostek komunalnych, a także - częściowo - zakładów budżetowych (poza podatkiem dochodowym), prof. Z. Dziembowski określił jako bardzo ostre.

Na zakończenie głos zabrał prof. T. Preciszewski, jako współorganizator Konferencji, zapowiadając kontynuację prac w ramach działalności Towarzystwa Wolnej Wszechnicy Polskiej w Warszawie.

Tadeusz Preciszewski

AKTUALNE PROBLEMY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

**Konferencja naukowa
Warszawa, 9 VI 1993 r.**

Dnia 9 czerwca 1993 r. odbyła się w Kancelarii Prezydenta RP konferencja poświęcona aktualnym problemom samorządu terytorialnego w Polsce. Konferencję zorganizowano - jak stwierdził jej przewodniczący L. Falandysz — z myślą o podsumowaniu i wyciągnięciu wniosków z procesu rozwoju samorządności, zapoczątkowanego odbytymi przed trzema laty wyborami samorządowymi. W konferencji uczestniczyło szerokie grono działaczy samorządowych z całego obszaru kraju oraz przedstawiciele środowisk naukowych. Przedstawiono trzy wystąpienia wprowadzające: J. Stępnia, P. Buczkowskiego i W. Sz. Kaczmarka.

1. J. Stępień (przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego) w referacie pt. "Samorząd a Państwo" stwierdził m.in., że "reformatorska aktywność rządu i parlamentu niejako z natury rzeczy jest bezustannie kontestowana, ponieważ demokratyczne mechanizmy podejmowania decyzji na najwyższych piętach władzy natrafiają ciągle jeszcze na biurokratyczny aparat

administracyjny, dostosowany do potrzeb poprzedniego państwa - państwa scentralizowanego, z gospodarką nakazowo-rozdziałczą". Równocześnie podkreślił istotną rolę samorządu terytorialnego: "cokolwiek nie powiedzieliśmy o niedoskonałościach ustrojowych i prawno-finansowych samorządu, to dostrzec musimy jak skutecznie stabilizuje on państwo. Kto wie, czy przypadkiem to, że struktury centralne organów władzy nie mają bezpośredniego przełożenia na samorząd, nie jest główną przyczyną, iż Polska jest postrzegana ciągle jako najbardziej stabilny organizm państwowy w postkomunistycznym świecie. Niezależnie bowiem od politycznych zawirowań, przesileń rządowych, ba — nawet rozwiązania parlamentu, każdego dnia wójt, pod kontrolą rady i - co najważniejsze - bez czekania na instrukcje "z góry", podejmuje dziesiątki decyzji, najistotniejszych dla codziennego funkcjonowania społeczności lokalnej". Zdaniem referenta "samo życie pokazuje więc kierunek dalszej decentralizacji zadań państwa i źle by się stało, gdyby jakieś siły sprawiły, że to, co powinno być w gminie od trzech już lat, miało być nadal zachowane w gestii aparatu administracji rządowej".

2. P. Buczkowski (przewodniczący Prezydium Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego) przedstawił referat pt. "Przemiany ustrojowe a społeczeństwo obywatelskie". Zwrócił uwagę, że "zarówno ustawa o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 r., jak i ordynacja wyborcza do rad gminnych zawierają regulacje prawne sprzyjające podmiotowości wspólnot lokalnych przez możliwość demokratycznego wyłaniania władz samorządowych, oceny programów wyborczych z punktu widzenia realizacji wartości społecznie (grupowo) akceptowanych, decydowania tym samym o celach strategicznych i formach ich realizacji. Jednakże demokratyczne procedury wyłaniania władz są tylko jednym z elementów wpływających na poczucie podmiotowości. Drugim, tak samo co najmniej istotnym, czynnikiem jest możliwość bieżącej kontroli i współdecydowania o prowadzonej lokalnie polityce. Instytucją kontroli władz lokalnych jest w pierwszym rzędzie prawo, znajdujące się w chwili obecnej w fazie transformacji i dostosowywania do wymogów nowego systemu społeczno-politycznego. Z tego punktu widzenia stwierdzić należy daleko niewystarczające regulacje prawne funkcjonowania władz lokalnych. Z punktu widzenia mieszkańców istotne są uregulowania związane z możliwością bezpośredniego wpływu na kierunki sprawowanej władzy, a także dokonywania doraźnej oceny pracy radnych". W ocenie referenta stan kontroli władz lokalnych w omawianej sferze jest niezadowolający: "prawne rozstrzygnięcia upodmiotowiły dość dobrze władze lokalne obdarzając je dużą sferą suwerennie realizowanych kompetencji, natomiast społeczności lokalne, zrealizowawszy jednorazowy akt wyborczy, nie uzyskały zbyt dużego wpływu na decydowanie o losach własnych i własnej zbiorowości".

3. W. Sz. Kaczmarek (prezes Związku Miast Polskich), autor referatu pt. "Trzyletnie doświadczenia samorządu miejskiego - najpilniejsze zmiany legislacyjne", zwrócił uwagę, że "coraz powszechniejsza staje się świadomość faktu, że samorządy są - przy wszystkich zrozumiałych niedomaganiach —jedynym elementem przemian, wprowadzonym skutecznie. W dodatku okazało się, że samorządy są stabilnym elementem ustroju państwa, stabilizującym w znacznym stopniu całość sytuacji w państwie. Szczególnie ważne jest to, że najstabilniejsze są te elementy państwa, które są najbliżej obywateli". Równocześnie trzeba zaznaczyć, że "po wprowadzeniu ustaw dotyczących bezpośrednio samorządu terytorialnego niestety nie zaszły dalsze, niezbędne i bardzo oczekiwane zmiany legislacyjne. Ich brak znacznie ogranicza nasze możliwości, nawet w zakresie zadań ustawowo określonych, jako nasze zadania własne. Jest tak w przypadku ładu przestrzennego i gospodarowania nieruchomościami, ekologii, zarządzania drogami i innymi elementami infrastruktury komunalnej".

Podczas bardzo ożywionej dyskusji uzupełniono i rozwinęto tezy zawarte w wystąpieniach wprowadzających. Podkreślono m.in. fakt, że w roku 1990 zmieniono na szczeblu lokalnym ustrój państwa, ale nie zmieniono całego szeregu ustaw szczegółowych i innych aktów prawa materialnego, które zostały skonstruowane w latach 60-tych, 70-tych i 80-tych, dzieląc kompetencje pomiędzy terenowe organy administracji państwowej, hierarchicznie podporządkowane, działające w warunkowaniach innego systemu politycznego. Uczestnicy konferencji jednomyślnie uznali, że reforma musi być kontynuowana, że jest konieczny dalszy proces decentralizacji funkcji państwa w określonych dziedzinach. Należy wesprzeć ten proces, ze świadomością, że wymagać to będzie budowy struktur samorządowych także na szczeblu powiatowym. Uczestnicy konferencji z uznaniem przyjęli też gotowość Prezydenta RP do powołania Rady d/s samorządu terytorialnego.