

GOSPODARKA KOMUNALNA

Zbliża się termin likwidacji gospodarstw pomocniczych i części zakładów budżetowych

Do końca 2010 roku samorzady muszą zlikwidować gospodarstwa pomocnicze oraz część zakładów budżetowych. Pozostaną po nich zadania, które po 1 stycznia 2011 r. nadal muszą być realizowane. Czasu na wybór nowej formy ich prowadzenia nie zostało wiele, tym bardziej że samo przygotowanie przekształcenia może potrwać kilka miesięcy.

Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: ustawa o finansach publicznych) wprowadziła zarówno istotne zmiany systemowe, jak i instytucjonalne w zakresie form i, co za tym idzie, sposobów wykonywania zadań publicznych. Głównym celem przyświecającym ustawodawcy była konsolidacja systemu finansów publicznych, co powinno przełożyć się na większą przejrzystość w wydatkowaniu pieniędzy podatników. Cel ten ma zostać osiągnięty m.in. dzięki zmianom organizacyjno-prawnym, których wprowadzenie przewidują nowe regulacje.

Jednym z najważniejszych postanowień nowych przepisów jest to, że **31 grudnia 2010 r. zakończeniu ulega likwidacja gospodarstw pomocniczych gminnych, powiatowych i wojewódzkich jednostek budżetowych oraz części zakładów budżetowych** (art. 87 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych). Wśród tych ostatnich zlikwidowane zostaną zakłady prowadzące działalność nieprzewidzianą w art. 14 ustawy o finansach publicznych. Przepis ten ogranicza możliwość wykonywania zadań przez samorządowe zakłady budżetowe do tych *stricto* związanych ze sferą użyteczności publicznej.

Zadania te mogą być wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe, ale nic nie stoi na przeszkodzie, aby jednostki samorządu terytorialnego (dalej: JST) wybrały bardziej rynkowe sposoby ich realizacji poprzez komercjalizację lub częściową prywatyzację.

Zakres zmian

By uzmysłowić sobie, z jak istotnymi zmianami trzeba będzie się zmierzyć, wystarczy posłużyć się prostą statystyką. W 2007 roku istniało ponad 600 gospodarstw pomocniczych samorządowych jednostek budżetowych oraz ponad 2000 samorządowych zakładów budżetowych, z których istotna (choć trudna do oszacowania) część rów-

niez podlega likwidacji. Co więcej, w przypadku niektórych zakładów budżetowych nastąpi konieczność ograniczenia zakresu wykonywanych zadań. Wynika to z faktu, że część instytucji działających w tej formie realizuje wiele zadań. Istnieją zakłady budżetowe wykonujące jednocześnie usługi z zakresu turystyki, gospodarki mieszkaniowej, gospodarki wodno-ściekowej, sportu i rekreacji i inne. **Przepisy stawiają zatem niejednego samorząd przed koniecznością dokonania istotnych zmian instytucjonalnych. Czasu na wybór optymalnych rozwiązań nie pozostało już zbyt wiele.** Należy pamiętać, że wspólnym mianownikiem likwidowanych instytucji jest prowadzenie działalności odpłatnej (gospodarczej), a zatem ocena zasadności jej dalszego wykonywania powinna opierać się na kryteriach ekonomicznych, związanych ze źródłami finansowania działalności.

Jaką formę wybrać

Problem zmian organizacyjno-prawnych można oczywiście pokonać szybko, wybierając rozwiązanie najprostsze i – jak można przypuszczać – w efekcie najdroższe. Będzie nim „wchłonięcie” gospodarstw pomocniczych przez jednostki budżetowe oraz ograniczenie funkcjonowania zakładów budżetowych (z jednoczesnym powierzeniem części ich zadań jednostkom budżetowym). Jednakże powołane wcześniej przepisy stanowią dobry punkt wyjścia dla szerszego spojrzenia na problematykę sposobów wykonywania zadań publicznych w konkretnej gminie, powiecie, województwie. Skorzystanie z tej szansy może nie tylko wpłynąć pozytywnie na jakość świadczonych usług, ale także zawocować optymalizacją wydatków.

W obecnym stanie prawnym, zadania publiczne, a w szczególności usługi użyteczności publicznej, mogą być wykonywane przez:

- 1) jednostki budżetowe,

- 2) samorządowe zakłady budżetowe,
- 3) przedsiębiorstwa prywatne (na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych),
- 4) spółki prawa handlowego (spółki komunalne),
- 5) podmioty wykonujące zadania w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (dalej: PPP),
- 6) organizacje pozarządowe (w zakresie zadań zleczanych przez samorząd na podstawie przepisów o działalności pożytku publicznego).

Jednostki budżetowe

Przyjęcie pierwszego z tych rozwiązań oznacza w zasadzie utrzymanie *status quo*. Jednostki budżetowe, poprzez pokrywanie swoich wydatków bezpośrednio z budżetu JST oraz odprowadzanie dochodu na rachunek tejże jednostki, nie znajdują odpowiedniej motywacji do obniżania kosztów swojego funkcjonowania. Ich znaną zaletą jest natomiast ciągłość wykonywania zadań bez względu na sytuację i prawa rządzące rynkiem.

Zakłady budżetowe

Samorządowe zakłady budżetowe, pomimo większej samodzielności finansowej i organizacyjnej w porównaniu z jednostkami budżetowymi, również stanowią – z finansowego punktu widzenia – mniej efektywny sposób wykonywania zadań publicznych. Warto dodać, że **ustawa o finansach publicznych przewiduje obecnie możliwość pozostawienia nadwyżki środków obrotowych w budżecie zakładu (wymagana jest do tego uchwała organu stanowiącego), co może stanowić zachętę dla lepszego gospodarowania środkami pieniężnymi zarobionymi przez zakład.**

Przekazywanie zadań komunalnych podmiotom prywatnym sprzyja pobudzeniu lokalnego rynku i w okresie długofalowym przynosi korzyści społeczne i ekonomiczne.

Podmioty prywatne

Możliwość przekazania zadań likwidowanych jednostek podmiotom prywatnym na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych przewiduje art. 3 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (dalej: u.o.g.k.). W przypadku likwidacji gospodarstw pomocniczych oraz zakładów budżetowych pole do zastosowania tego przepisu jest zatem bardzo szerokie. Dość powiedzieć, że we wspomnianych formach organizacyjno-prawnych działały i nadal działają jeszcze takie instytucje, jak pralnie, bufety, hotele, zakłady remontowo-budowlane, ośrodki informatyczne itp. **Usługi świadczone przez te podmioty mogą, a nawet powin-**

ny być wykonywane przez sektor prywatny. Wybór dokonywany jest oczywiście w postępowaniu przetargowym, co stanowi większą gwarancję przejrzystości i efektywności wydatkowania środków publicznych.

Ponadto, w przypadku przekazania zadań komunalnych prywatnym firmom, samorząd stawia się w rzeczywistej pozycji organizatora działalności gospodarczej na swoim terenie, a nie podmiotu realizującego tę działalność.

Spółki i PPP

Kolejnym z możliwych rozwiązań jest powołanie spółki prawa handlowego (spółki kapitałowej) zgodnie z postanowieniami u.o.g.k. lub współpraca z podmiotem prywatnym w ramach szeroko rozumianego PPP. Zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku, zadania publiczne wykonywane są zwykle na zasadach rynkowych, co powodować ma bardziej racjonalne gospodarowanie środkami finansowymi.

Spółki oraz PPP należy brać pod uwagę głównie w razie świadczenia usług odpłatnych, których poziom zapewnia możliwość osiągnięcia zysków przez dostarczający je podmiot.

Do usług, które można przekazać spółkom lub podmiotom współpracującym w ramach PPP, należą np. zadania z zakresu gospodarki wodno-ściekowej i gospodarki odpadami, budownictwa komunalnego, turystyki i sportu, transportu publicznego, parkingów miejskich oraz stref płatnego parkowania. Dodatkowo mechanizm PPP działać może i tam, gdzie projekt nie jest opłacalny finansowo, lecz brak wystarczających środków budżetowych uniemożliwia samorządowi samodzielną realizację inwestycji.

Współpraca z organizacjami pozarządowymi

Dla porządku warto wspomnieć o zleceniu realizacji zadań publicznych sektorowi organizacji pozarządowych na podstawie ustawy z 23 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Przepisy nie ingerują bowiem w tę formę dostarczania usług publicznych w istotny sposób.

Sama forma to nie wszystko

Analizie zasadności zmiany gospodarstwa pomocniczego lub zakładu budżetowego w inną formę organizacyjno-prawną należy poświęcić szczególnie dużo uwagi. **Przyjęcie określonej formy instytucjonalnej wykonywania zadań publicznych musi zostać poprzedzone szczegółową oceną jej obecnego i przyszłego**

funkcjonowania. Doświadczenia w tym zakresie dowodzą, że analiza prawno-finansowa związana z likwidacją, przekształceniem lub inną zmianą prawno-organizacyjną podmiotu, powinna zawierać m.in.:

- **kwestie społeczno-ekonomiczne** (zasadność, skala i jakość realizowanych zadań, potrzeby odbiorców i stopień ich zaspokojenia),
- **ocenę potencjału rynkowego prowadzonej działalności** (otoczenie społeczno-gospodarcze, konkurencja rynkowa, zasadność prowadzenia działalności gospodarczej w określonej formie prawnej),
- **źródła finansowania podmiotu**, w podziale na środki publiczne (dotacje podmiotowe, przedmiotowe, celowe, środki pochodzące z państwowych funduszy celowych, środki bezzwrotnej pomocy zagranicznej) oraz uzyskiwane z prowadzonej działalności i gospodarowania majątkiem,
- **stosunki pracownicze** (ewentualna redukcja lub wzrost zatrudnienia, koszty wynikające z rozwiązania niektórych umów o pracę lub konieczności zatrudnienia osób o innych kwalifikacjach zawodowych),
- **zagadnienia majątkowe** (zasadność przekazania majątku, w tym nieruchomości, w odpowiedniej formie, możliwości, formy i skutki rozporządzania mieniem przez nową jednostkę, kontrola i nadzór nad dysponowaniem majątkiem),
- **kwestie podatkowe** (zmiana statusu podatkowego nowego podmiotu, podatek od nieruchomości, podatek od osób prawnych, podatek od towarów i usług, możliwe ulgi lub zwolnienia),
- **zagadnienia następstwa prawnego** (stosunki z kontrahentami, wypowiedzenie lub renegecja części umów cywilnoprawnych, powiadomienie kontrahentów i właściwych instytucji o dokonywanej zmianie),
- **zagadnienia pomocy publicznej** (która w warunkach konkurencji rynkowej może pojawić się w przypadku dokapitalizowywania nowo utworzonych podmiotów, np. w formie dotacji celowych),
- **czynności likwidacyjne** (m.in. rola organów stanowiących, likwidatora i innych podmiotów, egzekucja należności, spłata lub przejęcie zobowiązań, inventaryzacja, zamknięcie ksiąg rachunkowych, szczegółowy harmonogram likwidacji),
- **inne sprawy organizacyjne** (wpisy do właściwych rejestrów, rejestracja w zakresie ubezpieczeń społecznych i organach podatkowych i statystycznych, prowadzenie rachunku bankowego, dodatkowe kwestie formalne, techniczne, organizacyjne, szczegółowy harmonogram przekształcenia lub powołania nowego podmiotu),
- **koszty wprowadzanych zmian** (wynikające z kwestii pracowniczych, wyposażenia jednostki w mienie, w tym nieruchomości, dodatkowe koszty i opłaty, kwestie podatkowe, długofalowa ocena zmian pod kątem finansowym).

Ważne są jeszcze inne czynniki, zarówno wewnętrzne (np. ryzyko polityczne związane z nadchodzącymi wybo-

rami samorządowymi dotyczące niechęci do podejmowania strategicznych decyzji), jak też zewnętrzne (zmiany rynkowe, sytuacja gospodarcza). Z uwzględnieniem zakresu proponowanej analizy procedurę związaną z przekształceniem jednostki należy liczyć raczej w miesiącach niż w tygodniach. Trzeba tylko pamiętać, że na jej przeprowadzenie samorządowcy mają nieco ponad pół roku.

Odpowiedzialność za zadania publiczne

Bez względu na wybór formy organizacyjno-prawnej prowadzonej działalności trzeba mieć świadomość, że odpowiedzialność za realizację zadań publicznych spoczywa na samorządzie. Dzieje się tak nawet wówczas, gdy określone usługi wykonywane są przez przedsiębiorstwa prywatne lub organizacje pozarządowe.

O likwidacji zakładów budżetowych pisaliśmy w nr. 23 z 2009 r. „GSI” w artykule pt. „Sposoby przekształcenia zakładów budżetowych”.
Patrz strona www.gsia.infor.pl
>> Archiwum >> Rok 2009 >> nr 23.

Zmiany wprowadzone ustawą o finansach publicznych dla niektórych samorządów stanowić będą niełatwe wyzwanie. Dotyczy to zwłaszcza niedużych gmin, w których samorząd jest jednym z głównych pracodawców na rynku lokalnym, w związku z czym wszelkie próby urynkwienia sposobu świadczenia usług będą powodowały obawy wśród pracowników przekształcanych jednostek. Jednakże jest to proces, bez którego nie da się stworzyć nowoczesnie zarządzanego samorządu. Zławsza w obecnej sytuacji, w której dochody JST spadają, zwiększa się dług publiczny, a na realizację oczekuje wiele inwestycji, decyzje w zakresie form i sposobów realizacji zadań publicznych powinny być uzasadnione zarówno społecznie, jak też finansowo.

Rafał Cieślak
Zbigniew Wojciechowski

Kancelaria Doradztwa Gospodarczego
Cieślak & Kordasiewicz



Podstawy prawne

- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1241; ost.zm. Dz.U. z 2009 r. nr 219, poz. 1706)
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240; ost.zm. Dz.U. z 2010 r. nr 28, poz. 146)
- Ustawa z 23 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. nr 96, poz. 873; ost.zm. Dz.U. z 2010 r. nr 28, poz. 146)
- Ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997 r. nr 9, poz. 43; ost.zm. Dz.U. z 2009 r. nr 157, poz. 1241)