

Andrzej Bogus*

**PRZEDSIĘBIORSTWO UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ
JAKO PODMIOT INFRASTRUKTURY USŁUG SPOŁECZNYCH**

1. WPROWADZENIE

Sfera usług społecznych może stanowić przedmiot różnorodnych badań. Funkcjonowanie tych usług może być rozpatrywane w aspekcie ich finansowania, podziału, efektów społeczno-ekonomicznych itp. Niemniej ważnym obszarem intelektualnej penetracji jest system instytucjonalnych rozwiązań zabezpieczających niezbędną "podaż" tych usług. Znaczenie tego obszaru badań wzrasta zwłaszcza w warunkach funkcjonowania gospodarki rynkowej, której immanentną cechą jest ekonomizacja zasad działania wszystkich podmiotów gospodarczych. Stanowić to może szansę, ale i zagrożenie dla funkcjonowania sfery usług społecznych, których wytwarzanie i podział z natury opierać się muszą na ograniczonych regulacjach rynkowych. Automatyczne przenoszenie instytucjonalnych rozwiązań odpowiednich dla gospodarki rynkowej do sfery usług społecznych napotkać może specyficzną "immunologiczną" barierę uniemożliwiającą realizację podstawowych ich funkcji.

Z drugiej zaś strony, pozostawienie rozległego obszaru konsumpcji realizowanej w ramach tych usług poza systemem proefektywnych działań reformatorskich stanowić może zagrożenie dla osiągnięcia celów racjonalizacji funkcjonowania systemu społeczno-gospodarczego. Stąd przedmiotem dalszych rozważań będzie uzasadnie-

* Dr, adiunkt w Katedrze Finansów Ut.

nie potrzeby i sposobu wykorzystania w szerszym zakresie w polimorficznej strukturze instytucji wytwarzających usługi społeczne szczególnego podmiotu gospodarczego, jakim jest przedsiębiorstwo użyteczności publicznej.

2. CECHY INFRASTRUKTURY SPOŁECZNEJ

Specyfika mechanizmów wytwarzania i podziału usług społecznych znajduje wyraz w funkcjonowaniu w praktyce szczególnych podmiotów gospodarczych. Ich instytucjonalny system składa się na tzw. infrastrukturę społeczną, która łącznie ze świadczeniami pieniężnymi (emerytury, renty, zasiłki rodzinne itp.) zalicza się do tzw. sfery socjalnej¹. Często infrastrukturę tę określa się jako "podsystem społeczny jednolity" tak pod względem ekonomicznym, gdyż mieści się w całości w kategorii sfery nieprodukcyjnej, jak i społecznym, gdyż obejmuje ważne dla całego społeczeństwa, jego kondycji zdrowotnej, kulturalnej, oświatowej itp. dziedziny działalności człowieka². Wydaje się, że uzasadnione jest rozszerzenie znaczenia pojęcia "infrastruktura społeczna" poza tradycyjnie ujmowaną sferą nieprodukcyjną. Podstawowym kryterium jej wyodrębnienia winien być specyficzny mechanizm funkcjonowania podmiotów tej sfery, oparty często na pozarynkowych regulacjach. Różny może być stopień ekonomizacji podmiotów infrastruktury społecznej: od typowych jednostek budżetowych w pełni powiązanych finansowo z systemem budżetowym do samofinansujących się przedsiębiorstw.

Infrastruktura społeczna może stanowić przedmiot różnorodnych badań. I tak np. interesujące są badania optymalizacji rozmieszczenia i stopnia koncentracji instytucji wytwarzających usługi społeczne w stosunku do zapotrzebowania na nie. Innym kierunkiem po-

¹ Por. W. N i e c i ń s k i, Funkcjonowanie sfery społecznej w reformowanej gospodarce, [w:] Polityka społeczna w okresie przemian, red. A. Piekara, J. Supińska, PWE, Warszawa 1985, s. 180 i n.

² J. K r o s z e l, Infrastruktura społeczna jako podsystem społeczno-gospodarczy, [w:] Optymalizacja kształtowania kompleksów infrastruktury społecznej, red. J. Kroszel, Instytut Śląski, Opole 1983, s. 21.

szukiwań optymalizacyjnych może być wybór struktury instytucjonalnej wymuszającej efektywne gospodarowanie. Zwłaszcza w warunkach przechodzenia do wykorzystywania w coraz szerszym zakresie regulacji rynkowych w gospodarce ten drugi aspekt optymalizacji będzie nabierał coraz większego znaczenia. Różne mogą być "ścieżki" poszukiwania poprawy efektywności w sferze wytwarzania usług społecznych. Jedną z nich może być wykorzystanie w większym zakresie instytucji przedsiębiorstwa użyteczności publicznej.

3. PODMIOTY INFRASTRUKTURY SPOŁECZNEJ

W dotychczasowej praktyce gospodarczej funkcjonowały trzy rodzaje podmiotów: jednostki budżetowe, zakłady budżetowe i przedsiębiorstwa. Obok tych instytucji pojawiały się specyficzne formy instytucjonalne, określane jako "subformy", które nie funkcjonują samodzielnie, lecz są związane głównie z jednostkami budżetowymi jako gospodarstwa pomocnicze i środki specjalne³.

W rozumieniu prawnym "Jednostkami budżetowymi są wszystkie organy, urzędy, instytucje, placówki, zakłady itp., których działalność bieżąca i inwestycyjna jest finansowana bezpośrednio z gospodarki budżetowej. Wydatki ponoszone na ich działalność są wydatkami danej gospodarki budżetowej pokrywanymi z odpowiednich jej kredytów. Nie są to zatem wydatki jednostek budżetowych. Jednostki budżetowe nie mają również żadnych dochodów. Jeżeli administrują jakimikolwiek dochodami, są to dochody danej gospodarki budżetowej. Nie może być mowy o żadnym własnym dochodzie lub wydatku żadnej jednostki budżetowej, wszystko bowiem należy do danej gospodarki budżetowej i jest jej dochodem lub wydatkiem brutto, co znaczy, że cała suma każdego dochodu i każdego wydatku stanowi część składową danej gospodarki budżetowej"⁴.

Jednostki budżetowe są instytucjami bardzo często występującymi w sektorze usług społecznych. Ich zasadniczą cechą jest abso-

³ Por. K. Piotrowska-Marczak, Finanse sfery niematerialnej, PWE, Warszawa 1987, s. 42.

⁴ L. Kurowski, Wstęp do nauki prawa finansowego, PWN, Warszawa 1982, s. 66-67.

lutne zerwanie związku między ekonomicznym efektem prowadzonej działalności a sytuacją finansowo-dochodową. To pełne "ubezwłasnowolnienie" zdolności ekonomicznego gospodarowania wynika z fundamentalnych zasad ich funkcjonowania, które wyrażają się przede wszystkim w⁵:

- rozliczeniach z budżetem na zasadach brutto, tzn. zarówno dochodami, jak i wydatkami;
- brakiem związku między dochodami i wydatkami;
- brakiem płatości podatkowych na rzecz budżetu;
- brakiem związku między wielkością środków finansowych na wynagrodzenie a wynikiem finansowym działalności;
- ograniczonych możliwości korzystania z kredytu.

Gospodarstwa pomocnicze i środki specjalne są rozwiązaniami wzmacniającymi ekonomiczny status jednostek budżetowych. W pierwszym przypadku istnieje możliwość wyodrębnienia w obrębie tych instytucji zakładów funkcjonujących na zasadach uproszczonego rozrachunku gospodarczego. Natomiast środki specjalne przyjmują postać minifunduszu przeznaczonego na sfinansowanie określonego rodzaju działalności z uzyskiwanych z nich dochodów⁶.

Bardziej "ekonomicznie zorientowaną" formą instytucjonalną w infrastrukturze usług społecznych jest zakład budżetowy. Różni się on w sensie finansowym tym od jednostki budżetowej, że⁷:

- rozlicza się z budżetem w sposób netto,
- środki nie wykorzystane w jednym roku przechodzą na rok następny,
- może korzystać z kredytu.

Oznacza to, że zakłady budżetowe pokrywają znaczną część wydatków z dochodów własnych (ok. 60%). Gospodarka finansowa ich jest bardziej elastyczna, stwarzając większe możliwości racjonalnego gospodarowania środkami pieniężnymi.

Wybór jednej z tych dwóch form instytucji budżetowych jako podmiotu wytwarzania usług społecznych nie jest sprawą prostą. W li-

⁵ Por. J. K a l e t a, Gospodarka budżetowa, PWE, Warszawa 1980, s. 81.

⁶ Por. P i o t r o w s k a - M a r c z a k, Finanse sfery niematerialnej..., s. 43.

⁷ Tamże, s. 44.

teraturze najczęściej wskazuje się na dwa czynniki determinujące ten wybór. Są nimi: zasady odpłatności oraz sposób finansowania. Najogólniej stwierdzić można, że instytucje wytwarzające usługi przekazywane w sposób bezpłatny oraz finansowane w systemie podmiotowym przyjmują status jednostek budżetowych. Natomiast dystrybucja usług wg zasad odpłatności częściowej i przedmiotowe finansowanie są przesłanką funkcjonowania zakładów budżetowych⁸.

Kolejną formą instytucji w infrastrukturze usług społecznych są przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Są to podmioty poddane w znacznie większym stopniu "reżimowi" ekonomicznych reguł działania, funkcjonujące w otoczeniu ograniczonych regulacji rynkowych. Geneza tych przedsiębiorstw wiąże się z powstaniem i rozwojem infrastruktury technicznej służącej zaspokojeniu elementarnych potrzeb społecznych, których ciągle zaspokajanie (bez względu na rentowność produkcji) jest niezbędnym warunkiem trwałości struktur społeczno-gospodarczych⁹.

Podkreślając odrębność tych przedsiębiorstw zwraca się również uwagę na specyficzne cechy popytu na dobra i usługi w zakresie infrastruktury technicznej, takie jak: nierównomierność popytu w czasie oraz wysoki stopień jego nieelastyczności względem cen¹⁰. Generalnie stwierdzić można, że funkcjonowanie przedsiębiorstw użyteczności publicznej wynika z dwóch przyczyn: szczególnego interesu publicznego w zabezpieczeniu niezbędnej "podaży" usług społecznych oraz w przeciwdziałaniu negatywnym skutkom ułomnych regulacji rynkowych w przypadku występowania tzw. monopolu naturalnego w sferze infrastruktury technicznej. Z tych specyficznych warunkowań wynika nieadekwatność rozwiązań systemowych tradycyjnego przedsiębiorstwa działającego autonomicznie wg reguł rynkowych nastawionego na maksymalizację zysku.

Do listy instytucji funkcjonujących w infrastrukturze usług

⁸ Por. K. S o c h a c k a-K r y s i a k, Elastyczność rozwoju finansowania działalności socjalno-kulturalnej, [w:] Problemy finansowania działalności niematerialnej, red. J. Chechliński, K. Szymańska-Piotrowska, PWE, Warszawa 1979, s. 125 i n.

⁹ Por. S. P i ą t e k, Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej jako instytucja gospodarcza, "Studia i Materiały" 1986, nr 59, s. 64-67.

¹⁰ Szerzej o przesłankach funkcjonowania przedsiębiorstw uży-

społecznych zaliczyć należy również przedsiębiorstwa działające na ogólnych zasadach opartych w pełni na regulacjach rynkowych, których celem jest maksymalizacja zysku. Jako instytucje sfery usług społecznych mogą być rozpatrywane w dwojakim kontekście: po pierwsze, z punktu widzenia tzw. zakładowej działalności socjalnej, po drugie - jako podmioty gospodarcze specjalizujące się w wytwarzaniu usług rynkowych, których sprzedaż jest podstawowym komercyjnym celem działalności zarobkowej. W drugim przypadku niezbędnym rozwiązaniem systemowym nadającym tej "produkcji usług" charakter socjalny jest istnienie pośredniego ogniwa między sferą wytwarzania usług a ich konsumpcją, w którym mogłaby dokonywać się transformacja "produkcji rynkowej" w świadczenia społeczne. Ogniwiem tym mogą być różnorodne instytucje zajmujące się dystrybucją usług społecznych, które dysponując właściwymi sobie systemami finansowymi mogą nabywać konkretne usługi (np. komunalne) od przedsiębiorstw na zasadach rynkowych (wg cen opartych na zasadach pełnej ekwiwalentności w stosunku do poniesionych nakładów) i udostępniać je odbiorcom wg zasad odpłatności częściowej. Mogą to być takie instytucje, jak: zakłady świadczeń społecznych, fundacje, organizacje dobroczynne itp.

Szczegółowe rozwiązania instytucjonalne funkcjonowania "ogniwa pośredniego" podmiotów usług społecznych mogą być różnorodne. Przedsiębiorstwa działające na ogólnych zasadach rynkowych można więc zaliczyć do infrastruktury usług społecznych tylko wtedy, kiedy ich komercyjna działalność sprzężona jest z systemem neutralizującej redystrybucji instytucji "ogniwa pośredniego". Należy oczekiwać, że w miarę rozszerzania się rynkowych regulacji w gospodarce i poszukiwania bardziej ekonomicznie sprawnych systemów funkcjonowania usług społecznych ten układ produkcyjno-dystrybucyjny będzie miał coraz większe znaczenie. Spowoduje to zmiany w strukturze instytucjonalnej. Socjalny aspekt usług społecznych nie musi się tak powszechnie wyrażać w specyficznych rozwiązaniach instytucjonalnych już w fazie ich wytwarzania, "Usocjalnienie" tych u-

teczności publicznej patrz: A. B o g u s, A. T. S z a b l e w s k i, E. W o j c i e c h o w s k i, Metodologiczne problemy badania efektywnych uwarunkowań funkcjonowania przedsiębiorstw użyteczności publicznej, "Acta Universitatis Lodzianensis" 1990, Folia oeconomica, z. 106, s. 108-110.

sług i nadanie im charakteru konsumpcji społecznej może mieć również miejsce na etapie ich alokacji.

Konsekwencją takiego kierunku adaptacji infrastruktury usług społecznych do "logiki" gospodarki rynkowej stanie się, z jednej strony, wzrost znaczenia instytucji komercyjnych, z drugiej - pojawienie się nowych podmiotów funkcjonujących w systemie alokacji tych usług. Skutkiem tych adaptacji będzie również wzrost znaczenia przedsiębiorstwa użyteczności publicznej jako podmiotu sfery usług społecznych, tym bardziej, że immanentną jego cechą jest możliwość łączenia społecznych celów gospodarowania z dość dużym przymusem ekonomicznej efektywności.

4. FORMALNOPRAWNY STATUS PRZEDSIĘBIORSTWA UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ W WARUNKACH WPROWADZENIA GOSPODARKI RYNKOWEJ

Specyfika techniczno-organizacyjnych i ekonomicznych warunków funkcjonowania przedsiębiorstw użyteczności publicznej znajduje wyraz w szczególnych regulacjach prawnych tych podmiotów gospodarczych. W krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej specyficzne cechy regulacji tej sfery gospodarki mają bogatą tradycję¹¹. W krajach tych, mimo pewnych różnic, przedsiębiorstwa te wyróżniają się odrębnym statusem prawnym oraz specyfiką rozwiązań ekonomiczno-finansowych. Przedmiotem dalszych rozważań jest ustalenie, w jakim stopniu systemowe rozwiązania, które mają doprowadzić do szerokiego zakresu wykorzystania mechanizmu rynkowego, uwzględniają specyfikę celów i warunków funkcjonowania przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Potrzeba istnienia odrębnych rozwiązań instytucjonalno-prawnych w świetle doświadczeń krajów o długiej tradycji wykorzystywania w gospodarce mechanizmów rynkowych nie powinna budzić wątpliwości¹².

¹¹ Por. H. T r a c h e l, Public Utility Regulation, Chicago 1950, s. 46 i n.; T. F a r r i s, R. J. S a m p s o n, Public Utilities: Regulation, Management and Ownership, Boston 1973.

¹² Szerzej na ten temat patrz: S. P i ą t e k, Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, "Państwo i Prawo" 1981, nr 8.

Problemem jest zakres i treść tych odrębności. Tym bardziej, iż brak jest pozytywnych doświadczeń w zakresie specyficznych rozwiązań regulacyjnych w odniesieniu do tego typu przedsiębiorstw w gospodarkach dotychczas planowanych centralnie.

W systemie nakazowo-rozdzielczym wszystkie przedsiębiorstwa były w poważnym stopniu ubezwłasnowolnione i ogólne rozwiązania systemu dotyczyły wszystkich przedsiębiorstw, w tym i przedsiębiorstw użyteczności publicznej dzięki ogólności zawartych w nich postanowień. Oparcie organizacji i funkcjonowania przedsiębiorstw w szerszym zakresie na podstawach ustawowych musi się łączyć z pogłębieniem tej regulacji. W konsekwencji powinno to prowadzić do większego zróżnicowania sytuacji prawnej różnych rodzajów przedsiębiorstw państwowych. Konieczność takiego zróżnicowania w warunkach decentralizacji nie jest kwestionowana¹³.

Stąd brak było w tradycyjnym systemie zarządzania gospodarki specyficznych regulacji prawnych odnoszących się do przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Dekret z 3 stycznia 1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych, ani też dekret z 26 października 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych nie wyodrębniały jako specyficznego tego typu przedsiębiorstw. Termin ten pojawił się w ustawodawstwie gospodarczym w przepisach dotyczących gospodarki finansowej przedsiębiorstw komunalnych¹⁴. Jako odrębny typ przedsiębiorstwa wyszczególniony został dopiero w regulacjach prawnych wdrażających założenia reformy gospodarczej w 1981 r.

Status prawny przedsiębiorstw użyteczności publicznej określony został w art. 8 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych. Ten typ przedsiębiorstwa wyróżniony został poprzez wskazanie celu je-

¹³ Tamże, s. 93. Na konieczność specyficznych rozwiązań instytucjonalno-prawnych przedsiębiorstw działających w sferze infrastruktury technicznej zwracają uwagę także: Z. Rybicki, Administracja gospodarcza w PRL, Warszawa 1980, s. 50; L. Bar, Państwowe organizacje gospodarcze, "Państwo i Prawo" 1974, nr 7.

¹⁴ Patrz szerzej na ten temat: A. Wasilewski, Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej w świetle prawa polskiego, "Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 1982, nr 1-2, s. 11; S. Nitcki, Pozycja prawna przedsiębiorstw użyteczności publicznej w świetle rozwiązań normatywnych, [w:] Instytucje prawne zarządzania państwowymi organizacjami gospodarczymi, red. K. Podgórski, Katowice 1985, s. 139-140.

go działania oraz przykładowe wyliczenie dziedzin jego działalności¹⁵. W literaturze prawniczej słusznie podkreśla się, że "Nie jest to całościowe ujęcie istoty ekonomicznej i prawnej przedsiębiorstwa użyteczności publicznej"¹⁶. Z całokształtu unormowań prawnych oraz z punktu widzenia ich uwarunkowań ekonomiczno-technicznych wynika, że przedsiębiorstwa użyteczności publicznej prowadzą działalność w sferze infrastruktury technicznej. Działalność ta cechuje się¹⁷: 1) usługowym charakterem; 2) jednoczesnością procesu produkcji, dostawy oraz konsumpcji; 3) brakiem możliwości magazynowania większości świadczeń; 4) znacznym zróżnicowaniem zapotrzebowania w poszczególnych porach roku i dnia; 5) koniecznością ciągłego dostarczania świadczeń; 6) wysoką kapitałochłonnością; 7) niepodzielnością techniczną; 8) stosunkowo wolnym tempem rozwoju postępu technicznego; 9) monopolem naturalnym (odbiorca jest trwale powiązany z dostawcą, brak jest możliwości wyboru dostawcy oraz możliwości świadczeń o charakterze substytucyjnym, występuje niska elastyczność popytu).

Uwzględniając specyfikę infrastruktury technicznej z ekonomicznego punktu widzenia do przedsiębiorstw użyteczności publicznej zaliczyć można przedsiębiorstwa spełniające co najmniej jeden warunek: 1) wykonywanie monopolu prawnego państwa w dziedzinie świadczenia powszechnych usług bytowych; 2) korzystanie z faktycznej wyłączności prowadzenia takiej działalności ze względu na istniejące warunki techniczne lub ekonomiczne; 3) działanie w dziedzinie usług bytowych, w których zapewnienie ciągłości, niezawodności,

¹⁵ Art. 8.1. Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej mają przede wszystkim na celu bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb ludności. W szczególności przedsiębiorstwa te mają na celu produkcję lub świadczenie usług w zakresie: 1) inżynierii sanitarnej; 2) komunikacji miejskiej; 3) zaopatrzenia ludności w energię elektryczną, gazową i ciepłą; 4) zarządu zasobami lokalowymi; 5) zarządu państwowymi terenami zielonymi; 6) zarządu uzdrowiskami; 7) usług pogrzebowych i utrzymania urządzeń cmentarnych; 8) usług kulturalnych. Por. Ustawa z 25 IX 1981 o przedsiębiorstwach państwowych, Dz.U. 1981, nr 24.

¹⁶ C. K o s i k o w s k i, H. L e w a n d o w s k i, A. R e m b i e l i ń s k i, M. S e w e r y ń s k i, Przedsiębiorstwo państwowe i samorząd jego załogi, PWN, Warszawa 1987, s. 89.

¹⁷ S. P i ą t e k, Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej (problemy prawne), "Państwo i Prawo" 1981, nr 8.

powszechnej dostępności świadczeń oraz bezpieczeństwa odbiorców uzasadnia szerszy zakres publicznego nadzoru.

Natomiast w aspekcie formalnoprawnym przedsiębiorstwami użyteczności publicznej w świetle dotychczasowych regulacji są jedynie te przedsiębiorstwa państwowe, którym organ założycielski nadał w akcie erekcyjnym status takiego przedsiębiorstwa¹⁸. W ustawie o przedsiębiorstwie państwowym wymienia się przykładowo sfery infrastruktury technicznej, w których na zasadzie wyjątku działać mogą przedsiębiorstwa, w stosunku do których zastosowane zostaną specyficzne rozwiązania regulacyjne. Powoduje to, iż brak jest jednoznacznie określonych formalnoprawnych zasad funkcjonowania przedsiębiorstw użyteczności publicznej jako odrębnego, autonomicznego modelu podmiotu gospodarczego.

Przyjęto w tym rozwiązaniu metodologiczne założenia, iż istnieje jednolity system standardowy przedsiębiorstwa, od którego dokonywane są, najczęściej na mocy decyzji organów wykonawczych, rozmaite odchylenia, uwzględniające techniczne, organizacyjne lub ekonomiczne odrębności poszczególnych branż, indywidualnych przedsiębiorstw i ich typów¹⁹. W rezultacie spowodowało to ukształtowanie się systemu nieprzejrzystego, o osłabionych motywacjach mikroefektywności, gdyż w praktyce pojawiły się tendencje do przekształcenia przedsiębiorstw działających na zasadach ogólnych w przedsiębiorstwach użyteczności publicznej.

Różne są tego przyczyny. Jedną z nich jest wykorzystywanie przez organy założycielskie niejednoznacznie określonego statusu przedsiębiorstw użyteczności publicznej do rozszerzania zakresu uprawnień nadzorczych. Z drugiej strony, same przedsiębiorstwa ze względu na odmienne zasady finansowania i opodatkowania przedsiębiorstw użyteczności publicznej wykazują zainteresowanie otrzymaniem statusu takich przedsiębiorstw, gdyż zwalnia on ich od ostrego reżimu samofinansowania wymuszającego postęp w efektywności gospodarowania.

Reasumując można stwierdzić, iż w dotychczasowym systemie praw-

¹⁸ K o s i k o w s k i, L e w a n d o w s k i, R e m b i e l i ń s k i, S e w e r y ń s k i, Przedsiębiorstwo państwowe..., s. 89.

¹⁹ J. M u j ż e l, System ekonomiczny przedsiębiorstw, "Ekonomista" 1983, nr 3-4, s. 661.

nym wdrażającym rynkowe zasady gospodarowania brak jest odrębnej ustawowej regulacji dotyczącej przedsiębiorstw użyteczności publicznej, która nadałaby im odrębny status podmiotu gospodarczego. Aktualnie obowiązujące przepisy dotyczące tych przedsiębiorstw są przepisami szczególnymi w stosunku do ogólnych postanowień ustawy o przedsiębiorstwie państwowym. Szczegółowe regulacje prawne istotnie różnią się zwłaszcza w zakresie: tworzenia, łączenia, podziału i likwidacji przedsiębiorstw; wewnętrznej struktury organizacyjnej; planowania i systemu oceny działalności, stosunków prawnych z odbiorcami świadczeń.

Szczególne cechy przedsiębiorstw użyteczności publicznej, a zwłaszcza ustawowe zadania, "że zasadniczym celem jest nie osiągnięcie zysku, lecz zaspokajanie określonych potrzeb społecznych oraz, że organ założycielski ma obowiązek ich dotowania wobec braku rentowności w ich działalności, z góry jakby powinny przesądzać o tym, że takie przedsiębiorstwa nie mogą być postawione w stan upadłości, skoro są one zwolnione przez samego ustawodawcę od osiągnięcia efektywnych wyników ekonomicznych i od samofinansowania, a więc od przesłanek działania obowiązujących przedsiębiorstwa działające na zasadach ogólnych. Stosując bowiem te kryteria do przedsiębiorstw użyteczności publicznej zawsze istniałyby podstawy do jej ogłoszenia, ponieważ z reguły są one nierentowne i wymagają dotacji"²⁰. Jednak w ustawie o upadłości kwestia ta nie została kategorycznie rozwiązana. Artykuł 3 tej ustawy stanowi, że przedsiębiorstwa użyteczności publicznej podlegają tej ustawie, nie mogą być jednak postawione w stan upadłości, jeżeli ich dalsze istnienie jest uzasadnione celami, do których realizacji zostały utworzone²¹.

Z ustawowej regulacji kwestii upadłości przedsiębiorstw użyteczności publicznej wynikają dwa istotne wnioski. Po pierwsze, zastosowanie ustawy o upadłości do przedsiębiorstwa użyteczności publicznej oznacza pełną dopuszczalność stosowania w stosunku do nich przepisów tej ustawy o postępowaniu sanacyjnym. Krytyczny stan

²⁰ Kosikowski, Lewandowski, Rembieliński, Seweryński, Przedsiębiorstwo państwowe..., s. 183.

²¹ Tamże.

gospodarki takiego przedsiębiorstwa wynikać może nie tylko z trudności osiągania niezbędnych dochodów i samofinansowania, lecz również z niegospodarności, która może być wyeliminowana w drodze postępowania sanacyjnego. Po drugie, praktyczne ogłoszenie upadłości przedsiębiorstwa użyteczności publicznej będzie występować bardzo sporadycznie z uwagi na ważność zaspokajanych celów, do których zostało powołane.

5. SAMODZIELNOŚĆ PRZEDSIĘBIORSTW UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ A KWESTIA INTERESU PUBLICZNEGO

Znaczne rozszerzenie samodzielności przedsiębiorstw uważa się powszechnie za niezbędny warunek wzrostu mikroefektywności ich gospodarowania. Jednym z podstawowych wyznaczników rzeczywistej samodzielności w sferze alokacyjnej (realnej) jest autonomia przedsiębiorstw w dziedzinie planowania. Przedsiębiorstwa działające na zasadach ogólnych uzyskały ustawowe gwarancje szerokiej autonomii w podejmowaniu decyzji alokacyjnych w zakresie planowania produkcji, zaopatrzenia, zbytu, zatrudnienia oraz działalności rozwojowej. W odniesieniu do przedsiębiorstw użyteczności publicznej zakres bezpośredniego oddziaływania organu założycielskiego w dziedzinie planowania jest znacznie szerszy²².

Ograniczenia samodzielności alokacyjnej sprowadzają się do obowiązku zatwierdzenia planu przez organ założycielski oraz możliwości nakładania dodatkowych zadań niezbędnych do zaspokojenia potrzeb ludności lub innych jednostek związanych z działalnością przedsiębiorstwa. Obowiązek przedstawiania planów przez przedsiębiorstwa użyteczności publicznej do zatwierdzenia przez organ założycielski jest narzędziem nadzoru prewencyjnego.

Zatwierdzenie planu jest warunkiem jego prawomocności. Zatem, z jednej strony, plan przedsiębiorstwa jest uchwalany przez organ samorządu załogi, z drugiej - zatwierdzany przez organ założycielski po zasięgnięciu opinii właściwej komisji samorządu terytorial-

²² Por. Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wykonania ustawy o przedsiębiorstwach państwowych z 30 listopada 1981, Dz.U. 1981, nr 31.

nego. Rodzi to istotny problem zapewnienia zgodności planu przedsiębiorstwa z zadaniami planu społeczno-gospodarczego organu administracji terenowej, któremu to przedsiębiorstwo podlega. Brak jest w tym zakresie jednoznacznych regulacji prawnych. W literaturze prawniczej zwraca się uwagę na budzące wątpliwości przyjętych ustaleń i wskazuje się na możliwość następującej ich interpretacji: "Opracowanie projektu planu przedsiębiorstwa spoczywa na dyrektorsze przedsiębiorstwa. W tej fazie powinien on porozumieć się z terenowym organem administracji państwowej dla ustalenia zamierzeń przedsiębiorstwa oraz ich zgodności z planem terytorialnym. W wyniku porozumienia organ założycielski może określić zakres i warunki realizacji usług dla ludności przez przedsiębiorstwo użyteczności publicznej. Po dokonaniu tych ustaleń dyrektor przedstawia projekt planu radzie pracowniczej i ogólnemu zebraniu pracowników do uchwalenia, a następnie przedstawia go do zatwierdzenia organowi założycielskiemu"²³.

Innym problemem jest określenie formalnych kryteriów zatwierdzenia planu. W interpretacji regulacji prawnych podkreśla się, że ustanowione zostało tylko jedno kryterium, które stanowić może o niezatwierdzeniu planu. Może to mieć miejsce wtedy, gdy przedsiębiorstwo zamierza ograniczyć lub zaniechać działalności w zakresie usług, do których realizacji zostało utworzone. Interpretując to kryterium stwierdza się w literaturze, że: "Ustanowione zostało tylko jedno kryterium i nic nie wskazuje na możliwość jego rozszerzającej interpretacji. Cała konstrukcja związana z zatwierdzeniem planu ma więc na celu zapewnienie ciągłości działania przedsiębiorstw w taki sposób, by poziom zaspokajania potrzeb społecznych w danej dziedzinie nie uległ obniżeniu. Organ założycielski nie może natomiast uzależniać aktu zatwierdzającego od dokonania innych zmian w planie, np. wprowadzenia do planu dodatkowych zadań gospodarczych, zmiany relacji ekonomicznych itp. Może on na te elementy oddziaływać przy pomocy innych przysługujących mu instrumentów"²⁴.

²³ K o s i k o w s k i, L e w a n d o w s k i, R e m b i e l i Ń s k i, S e w e r y Ń s k i, Przedsiębiorstwo państwowe..., s. 94.

²⁴ P i ą t e k, Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej..., s. 104.

Drugim - obok wymogu zatwierdzania planów przez organy założycielskie - ograniczeniem samodzielności alokacyjnej przedsiębiorstw użyteczności publicznej jest możliwość nakładania na te przedsiębiorstwa obowiązku realizacji dodatkowych zadań. Na realizację tych zadań organ założycielski obowiązany jest zapewnić odpowiednie środki finansowe. Wykonanie tych zadań może egzekwować za pomocą przysługujących mu środków nadzoru. Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej może ubiegać się o uchylenie tych decyzji lub ograniczenia zakresu nałożonych zadań w drodze sprzeciwu, a następnie postępowania sądowego²⁵.

Obowiązek dostarczenia środków na realizację dodatkowych zadań ograniczony został tylko do środków finansowych. Przedsiębiorstwo nie ma w sposób formalny możliwości domagania się spełnienia warunków rzeczowych niezbędnych do realizacji otrzymanych zadań. Takie rozwiązanie jest przykładem konstrukcji generującej niepewność w działalności przedsiębiorstwa, co jest niespójne z bardziej ogólnymi wymogami osiągnięcia niezbędnego poziomu mikroefektywności gospodarowania. Podkreślić należy, że zakres zmian wynikających z decyzji organu założycielskiego nie jest określony innymi kryteriami. Stopień niepewności nie jest też zmniejszony procedurą zatwierdzania planu. "Fakt zatwierdzenia planu nie stanowi ograniczenia, gdy idzie o ustalenie dodatkowych zadań gospodarczych. Organ założycielski może więc nakładać takie zadania w każdym czasie"²⁶.

Reasumując można stwierdzić, że system regulacyjny w dziedzinie planowania przedsiębiorstw w sposób zasadniczy ogranicza znacznie autonomię podejmowania decyzji alokacyjnych. Ten ograniczony zakres samodzielności jest konsekwencją specyficznej roli tych przedsiębiorstw i znajduje uzasadnienie w potrzebie zapewnienia prawidłowego spełniania przez nie zadań.

²⁵ Kosikowski, Lewandowski, Rembieniński, Seweryński, Przedsiębiorstwo państwowe..., s. 95.

²⁶ Piątek, Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej..., s. 106.

6. SAMOFINANSOWANIE I STANOWIENIE CEN

Zasilanie finansowe przedsiębiorstw działających na zasadach ogólnych oparte jest na regule samofinansowania. Samofinansowanie stanowi immanentną cechę samodzielnego przedsiębiorstwa. Ma ono przede wszystkim efektywnościowe uzasadnienie. W literaturze ekonomicznej podkreśla się efektywnościowe i alokacyjne walory samofinansowania, stwierdzając, że "Tworzy ono naturalny i najskuteczniejszy warunek motywacji efektywnościowej. Jest przesłanką mikroefektywności nie mającą pełnowartościowych substytutów. A ponadto umacnia tendencje ku równowadze i przyczynia się do społecznego racjonalnego rozmieszczenia zasobów. Logicznym dopełnieniem samofinansowania jest maksymalna swoboda dysponowania przez przedsiębiorstwo uzyskanymi środkami finansowymi"²⁷.

Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej wyłączone zostały z konieczności osiągania dochodów zapewniających realizację zasady samofinansowania. Ustawa o przedsiębiorstwie państwowym nakłada na organ założycielski "obowiązek dotowania działalności przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, którego działalność jest nierentowna, ale konieczna ze względu na zaspokajanie potrzeb ludności" (art. 8 ust. 3). Oznacza to, że w działalności tych przedsiębiorstw zasada pełnego samofinansowania nie jest niezbędną, a racjonalność i rachunek ekonomiczny stosowany jest w sposób ograniczony. Z drugiej strony, brak rentowności nie musi być konieczną cechą przedsiębiorstw użyteczności publicznej.

Ich cechą specyficzną jest brak dążenia do maksymalizacji wyniku finansowego. Rachunek ekonomiczny rozstrzygać powinien o sposobach realizacji zadań. Nakaz dotowania dotyczy tych przypadków, w których zgodnie z obowiązującymi zasadami gospodarki finansowej i zasadami kształtowania cen na wytwarzane dobra i usługi przedsiębiorstwo użyteczności publicznej osiągałoby ujemny wynik finansowy. Dotacji udziela organ założycielski. Dotowanie realizowane jest na podstawie przepisów prawa finansowego. Oznacza to, że przedsiębiorstwo nie dysponuje roszczeniem cywilnoprawnym lub ad-

²⁷ M u j z e l, System ekonomiczny przedsiębiorstw..., s. 648.

ministracyjnym o udzielenie dotacji. Głównym warunkiem przyznania dotacji jest ocena prawidłowości działania przedsiębiorstwa oraz jego planu finansowego.

Specyficzna sytuacja przedsiębiorstw użyteczności publicznej w dziedzinie samofinansowania wynika przede wszystkim z odmiennych reguł kształcenia cen na wytwarzane dobra i usługi. Przedsiębiorstwa działające na zasadach ogólnych uzyskały znaczną samodzielność również w zakresie cenotwórstwa. Ograniczono w ten sposób występowanie zjawisk deficytowości pozornej, wynikającej z ustalonych w sposób administracyjny cen poniżej ich produkcyjnej podstawy (społecznie niezbędnych nakładów pracy). Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej stosują ceny umowne tylko w ograniczonym zakresie. Nie są one poddawane rynkowej weryfikacji ze względu na monopolistyczny charakter tych przedsiębiorstw oraz społeczne uwarunkowania tych cen. Istotnym elementem w systemie cenotwórstwa przedsiębiorstw użyteczności publicznej są szerokie uprawnienia cenowe terenowych organów administracji państwowej oraz urzędów terytorialnych.

Analizując szczegółowe zasady regulujące sposób dotowania deficytowych przedsiębiorstw użyteczności publicznej stwierdza się, że dotacje te nie są przyznawane z tytułu ich statutowej działalności jako przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, lecz z tytułu przynależności branżowej. Przyznawanie dotacji dokonuje się na podstawie zróżnicowanych przepisów szczegółowych dostosowanych do specyfiki poszczególnych branż.

Z punktu widzenia proefektywnego oddziaływania tego typu regulacji systemu dotacji zgodzić się należy z bardziej ogólną jego oceną, iż ustanowiony dla przedsiębiorstwa użyteczności publicznej obowiązek dotowania nie został dostatecznie zharmonizowany z rozwiązaniami finansowymi wyznaczającymi przebieg procesu gospodarczego. Słuszną jest opinia, że "Pomija on całkowicie rozwiązania polegające na tworzeniu korzystniejszych warunków prowadzenia działalności gospodarczej przez rozluźnienie reżimu dotyczącego rozliczeń z budżetem oraz wewnętrznych zasad gospodarki finansowej przedsiębiorstwa. Stan ten uprawnia do sformułowania poglądu, że gdy idzie o zasady zasilania - instytucja przedsiębiorstwa użytecz-

ności publicznej w jej obecnym kształcie okazuje się instrumentem niedostatecznie wykształconym²⁸.

Bardziej radykalnym rozwiązaniem wymuszającym wyższą efektywność gospodarowania tych przedsiębiorstw byłoby w większym stopniu "zbliżenie ich do rynku", czyli oparcie reguł ich funkcjonowania bardziej na regulacjach rynkowych. Tego typu rozwiązania wysuwane są często w kręgach neoliberalnej myśli ekonomicznej w odniesieniu do funkcjonowania sektora dóbr publicznych.

Formułowane są konkretne propozycje zbliżenia przedsiębiorstw użyteczności publicznej do "quasi warunków rynkowych". Są to²⁹:

- finansowanie inwestycji z kredytów, natomiast z podatków pokrywanie kosztów eksploatacyjnych wraz z amortyzacją i oprocentowaniem;

- jednakowe zasady opodatkowania sektora publicznego i prywatnego;

- rozszerzenie formy przetargów przez przedsiębiorstwa publiczne na potrzebne im usługi;

- oprocentowanie kapitałów udostępnionych przedsiębiorstwom publicznym na podstawie stopy procentowej panującej na rynku kapitałowym.

Poglądy te stanowić mogą ciekawą inspirację intelektualną w kierunku poszukiwań proefektywnych rozwiązań funkcjonowania przedsiębiorstw użyteczności publicznej w warunkach gospodarki rynkowej.

²⁸ P i ą t e k, Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej..., s. 130.

²⁹ Bliższa charakterystyka neoliberalnych poglądów w ramach tzw. socjalnej gospodarki rynkowej przedstawiona została przez: S. G o l i n o w s k a, Rola państwa w gospodarce - przegląd teorii, "Ekonomista" 1989, nr 4, s. 709-713.

Andrzej Bogus

PUBLIC UTILITIES AS A SUBJECT
OF SOCIAL SERVICES INFRASTRUCTURE

The aim of the article is to determine the role and specific characteristics of public utilities in the infrastructure of social services. Its main thesis is a statement that an automatic transplantation of institutional solutions appropriate for a market economy and oriented at profit maximization to the sphere of social services may jeopardize realization of socio-welfare targets. On the other hand, leaving a vast area of consumption realized within the framework of these services outside the system of economic activities aimed at enhancing effectiveness may carry a risk of a shortage of financial resources needed to cover the costs of their production. One of possible solutions allowing to overcome this dichotomy is to benefit on a wider scale from advantages offered by the institution of a public utility company. However, in order to utilize this solution it is necessary to effect fundamental formal-legal changes in the principles according to which such companies operate. A critical assessment of the existing solutions and postulated directions of their changes constitute the main object of theoretical analyses.