

Jakubowski, Stanisław Jan

Proces przekształceń komunalnych podmiotów użyteczności publicznej gminy Płock

Notatki Płockie 42/1-170, 34-37

1997

Artykuł został zdigitalizowany i 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.

tralnych jest posiadanie Założeń Techniczno-Ekonomicznych oraz dysponowanie w resorcie odpowiednimi środkami budżetowymi, zapewniającymi możliwość wprowadzenia tego zadania do planu inwestycji centralnych MTiGM.

W resorcie transportu i gospodarki morskiej przewidują realizację zadania według następującego harmonogramu:

- 1997 - zakończy prace dokumentacyjne,
- 1998 - rozpocząć prace przygotowawcze,
- 1999 - rozpocząć właściwe roboty budowlano-montażowe,
- 2001 - zakończyć budowę".

Oczywiste jest, że nie można budować nowej przeprawy bez dróg dojazdowych do niej, a to z kolei wy-

maga ustalenia linii rozgraniczających pasa drogowego, niezbędnych do podjęcia starań o wykupy gruntów pod te właśnie dojazdy. Szansę na rychłe rozstrzygnięcie ma także kwestia ustalenia dalszych odcinków tras od planowanych węzłów od Wyszogrodzkiej do Dobrzykowskiej. Natomiast na zlecenie Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych opracowywane jest aktualnie przez Politechnikę Warszawską "Studium kierunkowego układu autostrad i dróg ekspresowych Polski", które z pewnością wyjaśni wątpliwości związane z drogą szybkiego ruchu DSR-10. Tak więc, o ile termin zakończenia budowy mostu jest znany, o tyle nie można tego powiedzieć o planowanych w mieście obwodnicach. W każdym razie w trzecie tysiąclecie powinniśmy przejechać przez Wisłę w Płocku nowym mostem.

STANISŁAW JAN JAKUBOWSKI

PROCES PRZEKSZTAŁCEŃ KOMUNALNYCH PODMIOTÓW UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ GMINY PŁOCK

Początek procesu przekształceń komunalnych jednostek budżetowych Płocka datuje się na 1991 roku, zainspirowany bowiem został ustawami państwowymi o samorządzie terytorialnym, na mocy których gminy nabyły mienie komunalne, a stając się jednocześnie jego właścicielami zobligowane zostały do wyboru dla tych podmiotów nowej formy organizacyjnej, pozwalającej na prowadzenie działalności gospodarczej. W oparciu o te regulacje prawne miały do wyboru przekształcenie przedsiębiorstw komunalnych w jednoosobową spółkę skarbu gminy, zlikwidowanie tych przedsiębiorstw i przekształcenie ich w zakłady budżetowe bądź też likwidację w celu ich prywatyzacji.

Ponieważ wyznaczony termin końcowy pierwszych przekształceń reorganizacyjnych był bardzo bliski, a procesy te wymagały dokładnych analiz ekonomicznych i prawnych, gminy w przeważającej większości przekształciły te przedsiębiorstwa w zakłady budżetowe. Jak się okazało i słusznie zresztą - była to forma tylko przejściowa, ponieważ i tak późniejsze działania gminy rozpoczęły proces ich prywatyzacji. Wyrazem konieczności dalszych zmian była uchwała Rady Miasta z 1991 roku, nakładająca na Zarząd Miasta obowiązek dalszych prac w tej dziedzinie. I tak z końcem tego samego roku większość przedsiębiorstw przekształcono w zakłady budżetowe, w dwóch natomiast rozpoczęły się procesy prywatyzacyjne, mianowicie w Miejskim Przedsiębiorstwie Dróg i Mostów oraz Biurze Techniki Komunalnej. Przedsiębiorstwa te zostały przekształcone w spółki Skarbu Gminy z ograniczoną odpowiedzialnością i działają do dzisiaj pod nazwami DROMOST Sp z o.o. oraz Biuro Techniki Komunalnej "Betek" Sp z o.o.

Fundusze założycielskie tych spółek tworzą kapitały

własne. Zakładowy kapitał w "Beteku" stanowi 2/3 kapitału własnego i dzieli się na 3172 udziały, z czego 2862 udziały posiada Gmina, a pozostałe zostały wykupione przez 29 pracowników. W spółce "Dromost" natomiast Gmina posiada 6062 udziały, a 19 pracowników łącznie 266 udziałów.

Decydując się na przekształcenie pozostałych przedsiębiorstw w zakłady komunalne Rada Miasta przyjęła, iż są to działania przejściowe, a upływ czasu - i następujące wraz z nim zmiany działania podmiotów gospodarczych - potwierdził to założenie. Dotychczasowe doświadczenia gmin, związane z działalnością zakładów budżetowych pozwalają stwierdzić konieczność dalszej restrukturyzacji, a stymulują ten proces między innymi następujące względy:

- ograniczona samodzielność gospodarcza ukierunkowana na realizację usług bez prawa kształtowania przychodów, kwot i kierunków inwestycji,
- wydłużenie czasu podejmowania decyzji,
- brak czynników motywujących do obniżenia kosztów, co w rezultacie prowadzi do zwiększania obciążeń ponoszonych przez mieszkańców - poprzez wzrost cen usług - lub przez gminę - w formie dotowania nierentownych działalności,
- często nadmierne obciążenie majątkiem.

Ponadto rozwój zakładu uzależniony jest od budżetowych środków inwestycyjnych.

Zmiana formy organizacyjno-prawnej pozwala w niektórych przypadkach na wejście kapitałowe inwestorów zewnętrznych, co z kolei pozwala na dalszy rozwój firmy, a działania zmierzające do utrzymania i poprawienia pozycji rynkowej oraz obniżenia kosztów funkcjonowania, nabierają odpowiedniego tempa i dynamiki.

Współczesne teorie i praktyka przewidują kilka pro-

cedur własnościowych:

1. Ewolucyjne prowadzenie restrukturyzacji wewnętrznej w formie zakładu budżetowego. Następuje pewne zmniejszenie kosztów stałych zakładu, ale niezbędne środki na inwestycje w dalszym ciągu obciążają budżet miasta.

2. Prowadzenie restrukturyzacji wewnętrznej, likwidacja zakładu budżetowego i utworzenie na jego bazie spółki Skarbu Gminy. Następnie poszukiwanie inwestorów zewnętrznych, którzy w zamian za obejmowane udziały wnoszą kapitał niezbędny do realizacji zamierzonych inwestycji zapewniając dalszy rozwój podmiotu. Gmina ma możliwość systematycznego, kontrolowanego, kapitałowego wycofywania się ze spółki poprzez sprzedaż należących do niej udziałów.

3. Likwidacja zakładu budżetowego i wydzierżawienie jego majątku, bądź też części. Najczęściej ma tu miejsce tzw. leasing pracowniczy. Wymaga to jednak sporych zasobów finansowych wspólników spółki pracowniczej, a w przypadku ich braku ogranicza rozwój firmy.

4. Likwidacja zakładu budżetowego i sprzedaż jego majątku (lub części), co oznacza utratę kontroli Gminy nad realizacją jej zadań własnych oraz likwidację części miejsc pracy.

5. Likwidacja zakładu budżetowego i wniesienie całego lub zorganizowanej części jego mienia do spółki z udziałem kapitału zewnętrznego. Jest to wariant przyspieszający procedurę opisaną w punkcie 2. Właściwe objęcie udziałów (Gmina do 50%) gwarantuje spółce możliwość uczestniczenia w organizowanych przez Urząd Miasta przetargach. Gmina posiada kontrolę nad realizacją jej zadań własnych, zapewniony jest dalszy rozwój firmy.

6. Ustawa o gospodarce komunalnej gmin - przekształcenie z mocy ustawy.

Tworzenie struktury własnościowej, opisanej w punkcie 6 jest najważniejsze z uwagi na uproszczoną, mniej sformalizowaną i kosztowną obsługę bieżącej działalności oraz przewidywany postępujący proces dalszej prywatyzacji, (zbędna publiczna subskrypcja i sam proces nie podlega ustawie "Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach powierniczych"), nowo utworzony podmiot winien przyjąć formę spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

Bazując na tych założeniach, od połowy 1995 roku Zarząd Miasta podjął energiczne działania, zmierzające do zakończenia reorganizacji zakładów budżetowych gminy. W poszczególnych zakładach powołano komisje, w pracach których czynny udział biorą między innymi przedstawiciele zakładowych związków zawodowych, zajmujące się oceną przygotowanych przez specjalistyczne firmy konsultingowe analiz na temat działalności zakładów z rozważeniem proefektywnościowych zmian formuły organizacyjno-prawnej.

Do chwili obecnej spośród pięciu początkowo wytypowanych zakładów (na ogólną liczbę ośmiu), jeden z nich - Miejski Zakład Handlowo-Usługowy w czerwcu 1996 roku został przekształcony w jednoosobową spółkę Gminy - Rynex Sp z o.o. Do połowy bieżącego roku planuje się dokonanie zmian w Przedsiębiorstwie Ener-

getyki Ciepłej i Miejskim Zakładzie Gospodarki Komunalnej, a w pozostałych pierwszego etapu restrukturyzacji, w miarę możliwości do końca roku. Niezależnie od korzystania z usług firm konsultingowych, pełnomocnicy Zarządu Miasta d/s restrukturyzacji, powołani w poszczególnych zakładach opracowują i wdrażają programy restrukturyzacji wewnętrznej, obejmującej swym zakresem zatrudnienie (w tym strukturę organizacyjną), finanse, zarządzanie majątkiem oraz przygotowanie restrukturyzacji własnościowej. Działania te mają doprowadzić do ogólnej poprawy kondycji finansowej zakładów, dając w niektórych przypadkach solidne podstawy do utworzenia na ich gruncie nowych podmiotów gospodarczych. A oto praktyczna realizacja działań przekształceniowych w poszczególnych zakładach:

Zakład Komunikacji Miejskiej

Od kilku miesięcy trwają w nim prace Zespołu powołanego do oceny analizy Zakładu opracowanej przez firmę konsultingową. Specyficzny charakter usług świadczonych przez Zakład wymaga wykonania szeregu dodatkowych, szczegółowych analiz wszystkich czynników kształtujących rynek przewozowy w naszym mieście. Ponadto powołane zespoły robocze pracują nad restrukturyzacją wewnętrzną.

Zaproponowana przez konsultanta koncepcja jednoosobowej spółki skarbu gminy utrzyma konieczność dokapitalizowania spółki w sferze inwestycyjnej i systemowe dopłaty do działalności bieżącej ze środków właściciela czyli w tym przypadku gminy. Zespół pracuje nad wyborem optymalnego kierunku zmian. W dniu 11 lutego 1997 roku Pełnomocnik Zarządu Miasta d/s Restrukturyzacji ZKM przedłożył opracowanie dotyczące propozycji przekształcenia Zakładu, powstałe w wyniku analizy materiałów przedstawionych przez firmę konsultingową - warszawski "Uniconsult" oraz poszczególne zespoły powołane w obrębie Zakładu przez Pełnomocnika.

Miejski Zakład Gospodarki Komunalnej

Spośród poddanych przekształceniom zakładów MZGK ma najbardziej zaawansowane prace restrukturyzacyjne. Komisja wykonała olbrzymią pracę, rozpatrzyła ponad dwadzieścia ofert złożonych przez różne podmioty i firmy, zgłaszające swój akces do wzięcia udziału w procesie przekształceniowym Zakładu. W chwili obecnej, dzięki programowi restrukturyzacji wewnętrznej opracowanemu i wdrożonemu przez Pełnomocnika d/s restrukturyzacji, Zakład ten na mocy uchwały Rady Miasta z 25 marca 1997 roku przekształcił się z jednoosobową spółką skarbu gminy.

Miejski Zakład Wodociągów i Kanalizacji

W Zakładzie tym dwie niezależnie pracujące i niezależnie wydające opinię co do możliwości i słuszności restrukturyzacji MZWik firmy konsultingowe ("Business Ekspert" i "Umbrella Projekt") wyszły z prawie identycznymi propozycjami, ostatecznie jednak wykonawcą Studium została ta ostatnia. Propozycje te obejmują między innymi utworzenie jednoosobowej spółki gminy poprzez wniesienie zorganizowanych części mienia gminnego do spółki. W tym wypadku najkorzystniej byłoby wyposażyć ją w majątek służący obsłudze istnie-

jącej sieci, ponadto sieci i urządzenia związane z ich eksploatacją winny pozostać składnikiem majątku gminy, gdyż na niej spoczywa obowiązek dbałości o jego stan i rozwój. Spółka powinna zawrzeć z miastem umowę o dzierżawę sieci i dostawę wody oraz odbiór ścieków. Zaisnialiby wtedy warunki do pośredniego kumulowania środków na amortyzację, polegającą na tym, że kwoty płacone z tytułu dzierżawy przez spółkę wykonującą usługi wodociągowe i kanalizacyjne gmina przekazuje następnie na pokrycie kosztów amortyzacji.

Druga propozycja obejmuje utworzenie dwóch spółek odpowiedzialnych za zarządzanie usługami, funkcjonujące na zasadzie rozdziału majątku od eksploatacji. Jedna z nich występowałaby jako właściciel majątku i infrastruktury, objęty w 100% przez Gminę, druga byłaby mieszaną spółką eksploatacyjną, objętą przez Gminę oraz partnerów prywatnych (inwestora lub inwestorów strategicznych). Trzecia to spółka akcyjna, jednak o wyborze wariantu zadecyduje Komisja.

Miejski Zakład Gospodarki Mieszkaniowej

W przypadku MZGM restrukturyzacja polega na wydzieleniu ze struktury Zakładu dwóch oddziałów: Remontowo-Budowlanego i Transportowo-Sprzętowego i przekształcenie ich w samodzielne podmioty prawa handlowego. Wydzielenie to nie budzi obaw co do ich dalszej przyszłości, jakość i terminowość wykonywanych przez nie prac stawiają je na równi z innymi funkcjonującymi na terenie miasta dobrymi zakładami budowlanymi. Poza tym sugeruje się wprowadzenie komercjalizacji niektórych usług. Aktualnie trwają prace nad analizą Zakładu i przygotowaniem harmonogramu wdrażania wybranego wariantu przekształceń.

Miejski Ogród Zoologiczny

Przekształcenia polegają tutaj przede wszystkim na wewnętrznej restrukturyzacji organizacyjnej, finansowej i restrukturyzacji zatrudnienia, a więc całej sfery odpowiedzialnej za prawidłowe funkcjonowanie Zakładu. W związku z tym w obrębie zakładu powołano zespoły konsultacyjne, które opracowują analizę ekonomiczno-finansową zakładu oraz mają za zadanie przygotować koncepcję kierunku ogólnych zmian.

W najbliższej przyszłości nie ulegnie najprawdopodobniej przekształceniom Zakład Usług Miejskich "Muniservis", ponieważ będzie pełnił funkcję gwaranta bezpiecznego przejścia restrukturyzowanych zakładów ze starej formy organizacyjnej w nową, na którego decyzyjność będzie miał wpływ Zarząd Miasta. Ponadto "Muniservis" jest jedynym zakładem, który nie otrzymuje dotacji, ale utrzymuje się poprzez wypracowanie własnych dochodów.

Ostatnim przedsiębiorstwem, które nie zostało jeszcze zrestrukturyzowane jest **Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej**. Do sierpnia 1996 roku znajdowało się ono w gestii Wojewody Płockiego, potem zostało skomunalizowane. Działania dyrekcji przedsiębiorstwa, a później Zarządu Miasta sprawiły, że przygotowanie do przekształceń było tak duże, iż pozwoliło to dyrekcji i Radzie Pracowniczej na wystąpienie 19 lutego 1997 roku do Zarządu Miasta z wnioskiem o dokonanie wyboru formy organizacyjno-prawnej dla PEC-u w formie spółki

prawa handlowego. Wcześniej wniosek ten został pozytywnie zaopiniowany przez działające w przedsiębiorstwie związki zawodowe, a także Ogólne Zebranie Pracowników i Radę Pracowniczą. W dniu 20 lutego bieżącego roku Zarząd Miasta podjął uchwałę o wszczęciu postępowania przygotowawczego w sprawie wyboru formy organizacyjno-prawnej dla PEC-u. Tą samą uchwałą powołano Zespół Przygotowawczy, którego zadaniem jest zbadanie przyczyn i potrzeb oraz określenie możliwości i warunków wyboru właściwej formy przekształceniowej.

Niewątpliwie, aby proces restrukturyzacyjny mógł przebiegać prawidłowo i sprawnie, niezbędna jest jego konsultacja ze związkami zawodowymi, działającymi w restrukturyzowanych zakładach. Należy przyznać, że o ile w większości współpraca ta była poprawna, o tyle do swoistej różnicy zdań doszło w przypadku związków zawodowych MZWiK-u, właściwie "Solidarności 80", działającej w tym zakładzie. Związek zakwestionował podjętą 23 lipca 1996 roku przez radę Miasta uchwałę w sprawie zamiaru restrukturyzacji zakładów budżetowych gminy. Jako podstawową tego przyczynę Związek podał nie konsultowanie z nim przez Zarząd Miasta zmian restrukturyzacyjnych.

Do swoistej walki argumentów doszło w tej sprawie na sesji Sejmiku Samorządowego Województwa Płockiego w dniu 10 stycznia 1997 roku, na którym przedstawiałem stanowisko Zarządu Miasta. Twierdziłem wtedy, że kwestionowana Uchwała jednoznacznie określiła możliwości Zarządu w sprawie restrukturyzacji. Upoważniła go bowiem do likwidacji stanowiska dyrektora Zakładu i powołania w jego miejsce Pełnomocnika d/s restrukturyzacji, przejmującego dotychczasowy zakres czynności dyrektora. Natomiast zarzut, że uchwała nie była wcześniej konsultowana "Solidarność 80" opiera na odpowiednim zapisie w Statucie MZWiK-u. Zarząd Miasta uznał, że procedura konsultacyjna się odbyła, ponieważ już na początku 1995 roku ówczesny Zarząd Miasta został zobowiązany Uchwałą Rady Miasta do przeprowadzenia procesów restrukturyzacyjnych. Idąc śladem tej uchwały zaczęliśmy ten proces przygotowywać we wszystkich zakładach. Tak więc, argument MZWiK, że nie było konsultacji jest niesprawiedliwy, ponieważ wszystkie dotychczas odbyte spotkania z działającymi tam związkami zawodowymi, poczynając od końca 1995 roku aż przez spotkania z całą załogą MZWiK nie były niczym innym, jak spotkaniami konsultacyjnymi. Po wniesieniu skargi zaczęliśmy je protokołować, aby uniknąć w przyszłości podobnych nieporozumień.

Głównym problemem, który podnosiła "Solidarność 80" to likwidacja stanowiska dyrektora, z czym się związkowcy nie zgadzali. Niepotrzebnie, bo przecież pełnomocnik przejął wszystkie uprawnienia, a nawet otrzymał szerszy ich zakres.

Oczywiście, protest w Sejmiku był rozpatrywany. 15 stycznia 1997 roku nadeszła odpowiedź informująca, iż Wojewoda Płocki nie znalazł podstaw prawnych do uchylecia zaskarżonej uchwały. Wynika z niej, że problem przeprowadzenia procesu restrukturyzacji MZWiK nie

pojawił się jako nowy przy podjęciu zaskarżonej Uchwały, gdyż już w roku 1995 Prezydent Miasta Płocka, wykonując decyzje, podjęte przez radnych na sesji powołał zespół do współpracy z autorem opracowania "Studium" dotyczącego restrukturyzacji, na które zaproszeni zostali przedstawiciele trzech działających przy MZWiK związków zawodowych. NSZZ "Solidarność" oraz Wolny Związek Zawodowy Pracowników Gospodarki Wodnej i Ochrony Środowiska skierowały do zespołu swoich przedstawicieli, natomiast "Solidarność 80" złożyła oświadczenie, że będzie jedynie obserwatorem, ponadto zaś odpowiednim pismem wyraziła pogląd, iż istniejący system zarządzania w MZWiK jest prawidłowy.

Chciałbym podkreślić jeszcze, że skargę na cytowaną już uchwałę, skierowaną przez radnych z Porozumienia dla Płocka oddalił też Naczelny Sąd Administracyjny.

Reasumując, prace Zarządu Miasta koncentrują się przede wszystkim na restrukturyzacji zakładów i stopniowym przekształcaniu ich w spółki skarbu gminy - spółki prawa handlowego. Gmina w pierwszy, etapie stara się przystosować nowo powstałe podmioty do praw rządzących rynkiem usług w atmosferze ostrej konkurencji. Następnym krokiem - przynajmniej w części spółek - będzie poszukiwanie inwestorów zewnętrznych, którzy przez objęcie udziałów dokapitalizują

spółki, dostarczając środki na wprowadzenia niezbędnych lub celowych inwestycji, aby podnieść konkurencyjność świadczonych usług. Dopiero po takim przygotowaniu podmiotów, "okrzepnięciu" ich w istniejących realiach rynku usług, będzie można podjąć dalsze kroki w kierunku prywatyzacji.

Pozwoli to przez maksymalnie długi czas utrzymać swego rodzaju "parasol ochronny" nad obecnymi zakładami budżetowymi. Przedstawiciele zakładowych związków zawodowych, biorący udział w pracach reorganizacyjnych czuwają nad interesami pracowników, pełniąc zarazem rolę organu przekazującego załogom zakładów informacje o postępie prac oraz wyjaśniając cele i założenia przekształceń. Jednocześnie Zarząd Miasta organizuje spotkania informacyjne w zakładach, nierazko zapraszając ekspertów z firm zajmujących się przygotowaniem restrukturyzacji, by w jak największym stopniu przybliżyć i wyjaśnić celowość tego typu działań.

Mam nadzieję, że program reorganizacji usług publicznych w Płocku pozwoli nam zachować ich wysoki poziom, a z drugiej strony dostosuje nowo powstałe podmioty gospodarcze do wymogów współczesnej gospodarki rynkowej.