

### **Reforma sektora finansów publicznych**

Podczas konferencji prasowej odbytej 7 kwietnia w Ministerstwie Finansów, Pani wicepremier Zyta Gilowska przedstawiła projekt zmieniający dotychczasową ustawę o finansach publicznych. Jak sama powiedziała, to już kolejne na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat, czwarte podejście do uregulowania w sposób przejrzysty gospodarki finansowej państwa. Poza likwidacją instytucji obsługujących łącznie 26 funduszy celowych, zapowiedziano zniesienie państwowych i samorządowych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych. Realizacja zmian ma zasadniczo wpłynąć na poprawę jawności finansów publicznych oraz lepszą koordynację i racjonalizację procedur zarządzania nimi. Dotyczy to niemałych pieniędzy, gdyż tylko w samym 2005 roku przychody państwowych zakładów budżetowych wyniosły 0,41mld zł, zaś samorządowych 8,50 mld zł. Uporządkowaniu mają ulec dotychczasowe definicje stosowane w sektorze finansów publicznych. Wyraźnemu odróżnieniu podlegać będą podmioty sektora finansów publicznych od jednostek organizacyjnych działających w imieniu podmiotów sektora finansów publicznych. Tylko te pierwsze posiadać będą osobowość prawną. Nie będzie można przekazywać na rachunki dochodów własnych jednostek budżetowych dochodów o charakterze publicznoprawnym.

Jak wynika z powyższych cyfr zmiany organizacyjne miałyby dotyczyć w większym stopniu samorządów niż administracji państwowej. Działalność komunalna gmin, powiatów i województw oparta jest o ustawę o gospodarce komunalnej (1996). Określa ona zasady i formy prowadzenia gospodarki komunalnej, której celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych o charakterze użyteczności publicznej. Wymienia się, iż może ona być prowadzona przez samorząd terytorialny w szczególności w formach zakładu budżetowego lub spółki prawa handlowego. Wykreślając z ustawy o finansach publicznych zakłady budżetowe, w ustawie o gospodarce komunalnej pozostałyby praktycznie jedynie spółki prawa handlowego. Oznacza to w rzeczywistości skazanie gmin na brak wyboru, czyli jedynie słuszną linię. Gmina, powiat czy województwo to organizm aktywny, zmieniający się, szukający najlepszych rozwiązań w danym momencie. Od 2002 w sektorze komunalnym powstało ogółem w Polsce więcej nowych zakładów budżetowych, niż spółek handlowych. Nie oznacza to, że jest to forma lepsza dla realizacji tego typu zadań. Na pewno nie jest to forma prosta w prowadzeniu, daje jednak gminie dużą gwarancję zapewnienia ciągłości na rzecz bieżącego zaspokajania podstawowych potrzeb wspólnoty. Spółka handlowa może z dnia na dzień zakończyć prowadzoną działalność i rozpocząć inną lub ogłosić upadłość kierując się w pierwszej kolejności swoim interesem. Jednostka organizacyjna sektora finansów publicznych w podobny sposób zachować się nie może. Co zatem miałyby się stać z zakładami budżetowymi po znowelizowaniu ustawy o finansach publicznych? Otóż, o ile wcześniej nie podjęto by procedury likwidacyjnej celem powołania spółki prawa handlowego, zakład budżetowy przeistoczyłby się w jednostkę budżetową. Zadania rzeczowe realizowałaby ona bardzo podobnie, jednak cała księgowość stanowiłaby część księgowości urzędu gminy czy powiatu. Dotychczasowi

gminni lub powiatowi pracownicy samorządowi zakładu budżetowego pozostaliby nadal gminnymi lub powiatowymi pracownikami samorządowymi, ale już jednostki budżetowej. Dla nich niewiele by się zmieniło. Dodatkowe obciążenie spadłoby natomiast na i tak zapracowanego skarbnika zatrudnionego w urzędzie. Czy zatem można prościej? Uważam, że tak. Otóż lukę po zakładach budżetowych w ustawie o gospodarce komunalnej, należałoby równocześnie wypełnić wnioskowaną od wielu lat nową formą organizacyjno-prawną – spółką komunalną, czy inaczej spółką użyteczności publicznej. Użyteczność publiczna nie kieruje się tymi samymi zasadami, co gospodarka wolnorynkowa, gospodarka z założenia nastawiona na maksymalizację zysków. Z drugiej strony nie oznacza to, że w ogóle nie należałoby planować zysków realizując zadania o charakterze użytku publicznego.

Formę godzącą interesy samorządu terytorialnego z interesami kapitału prywatnego, może być spółka komunalna. Spółka która połączyłaby cechy zakładu budżetowego z cechami spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Przekształcenie zakładu budżetowego w spółkę komunalną następowałoby na mocy prawa, bez wymogu stosowania zbędnej procedury likwidacyjnej. Nowa spółka działałaby w oparciu o następujące założenia:

- Podstawą funkcjonowania spółki komunalnej jest ustawa o gospodarce komunalnej.
- Spółka może wykonywać wyłącznie zadania użyteczności publicznej określone jako zadania własne gminy, powiatu lub samorządu województwa w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej.
- Spółka musi zapewnić bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, ujętych umową spółki.
- Spółka może powstać z mocy prawa z przekształcenia dotychczasowej jednostki organizacyjnej sektora finansów publicznych lub jednoosobowej spółki jednostki samorządu terytorialnego.
- Spółka jest spółką kapitałową.
- Kapitał Spółki mogą tworzyć udziałowcy komunalni(samorząd terytorialny) jak i udziałowcy nie komunalni i prywatni.
- Suma udziałów komunalnych musi być większościowa.
- Spółka może być spółką jednoosobową gminy, powiatu lub samorządu województwa..
- Posiada osobowość prawną.
- Wymaganie zezwoleń i koncesji na prowadzenie określonej działalności gospodarczej, jak wobec jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych.
- Spółka może otrzymywać dotacje przedmiotowe na zasadach ustawy o finansach publicznych.
- Przekazanie dotacji zwolnione jest z stosowania Prawa Zamówień Publicznych.
- Rentowność Spółki jest ograniczona.
- Zysk netto uzyskany z przekroczenia w danym roku dopuszczalnej rentowności jest przekazywany jednostkom samorządowym tworzącym Spółkę.
- 50 % dopuszczalnego zysku stanowi coroczną dywidendę udziałowców.
- Udziałowcy komunalni mogą zrzec się przysługującej dywidendy przeznaczając ją na rozwój Spółki.

- Za wiążące uważa się tylko uchwały Spółki podjęte większością udziałowców komunalnych.
- Spółka dokonuje odpisów amortyzacyjnych majątku trwałego na zasadach spółek z ograniczoną odpowiedzialnością.
- Samorząd terytorialny (komunalny udziałowiec Spółki) jest gwarantem funkcjonowania Spółki do czasu jej likwidacji.
- W przypadku nie zagwarantowania przez samorząd terytorialny możliwości realizacji zadań określonych umową spółki, udziałowcom nie komunalnym przysługuje z tytułu wniesionego kapitału, prawo do odszkodowania do wielkości spodziewanej dywidendy.
- Niemożność wykonywania przez Spółkę zadań określonych umową spółki stawia ją w stan przekształcenia w spółkę prawa handlowego lub likwidacji.
- Członkowie Zarządu Spółki muszą legitymować się właściwymi certyfikatami zawodowymi w zakresie zarządzania mieniem komunalnym.
- Członkowie Rady Nadzorczej muszą legitymować się świadectwem zdanego egzaminu na kandydata na Członka Rad Nadzorczych Spółek Skarbu Państwa.

**Wojciech Janka**  
**Dyrektor ZGKiM**  
**W Zielonej Górze**