

Materiały i dokumenty nr 109

## **Tło**

Władze komunalne w Stanach Zjednoczonych są ustanawiane na podstawie praw stanowych. Prawodawstwa stanowe określają prawa małych miast, wsi i dużych miast jeśli chodzi o własność oraz świadczenie usług publicznych.

W kategoriach historycznych przedsiębiorstwami świadczącymi usługi publiczne, określanymi także jako przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, są takie jednostki prowadzące działalność handlową, które posiadają cechy "naturalnego monopolu". Dokładne zdefiniowanie typu przedsiębiorstw wymienianych w prawach stanowych jako usługi publiczne podlegało na przestrzeni lat wahaniom.

W różnych okresach zaliczano do nich: dostawę energii elektrycznej, gazu, linie telefoniczne lokalne i dalekiego zasięgu, dostawę wody i odprowadzanie ścieków, miejski transport autobusowy, przedsiębiorstwa taksówkowe oraz telewizję kablową. Ogólnie można stwierdzić, że z prawnego punktu widzenia samorządy lokalne mogą posiadać prawo własności oraz świadczyć usługi, o których mowa wyżej. Czy to jest wskazane z ekonomicznego punktu widzenia, to już inna sprawa.

## **Organizacja i własność**

Własność komunalna tych przedsiębiorstw świadczących usługi publiczne zależy od konkretnych zaszczości w obrębie danej społeczności i obejmuje takie czynniki jak dostępność kapitału, warunki działalności i lokalną sytuację polityczną. Ogólnie mówiąc, ustanowienie stawek i warunków obsługi w granicach samorządu lokalnego (te dwie pozycje określane są jako "taryfy") pozostaje w kompetencji samorządu lokalnego eksploatującego dany system. Uważa się, że ponieważ urzędnicy samorządu lokalnego są wybierani przez elektorat, wyborcy zabezpieczeni są przed wykorzystywaniem przez monopolistę, mając możliwość odwołania w drodze wyborów urzędników komunalnych.

Jednakże, kiedy organizacja komunalna oferuje obywatelowi usługi poza swymi granicami administracyjnymi (a nie mają oni prawa głosu w danej społeczności miejskiej) stawki takie są zwyczajowo zatwierdzane przez ciało stanowe takie jak PSC - Public Service Commission (Komisja Usług Publicznych).

Stawki za usługi świadczone przez instytucje użyteczności publicznej nie będące własnością prywatną mogą zostać ustalone w taki sposób, by zapewnić zwrot w całości lub części kosztów ich zapewnienia.

W Stanach Zjednoczonych działają firmy stanowiące własność inwestora i zapewniające następujące usługi publiczne: dostawę energii elektrycznej i gazu, łączność telefoniczną, dostawy wody, kanalizację, rurociągi gazowe i telewizję kablową. Opłaty detaliczne za energię elektryczną, gaz i lokalne rozmowy telefoniczne ustalane są przez stanowe komisje do spraw usług publicznych (PSC), określane także jako komisje do spraw instytucji użyteczności publicznej (PUC). Niektóre opłaty za rozmowy międzynarodowe lub pomiędzy stanami określane są przez Federalną Komisję ds. Energii (FERC). Opłaty hurtowe za energię elektryczną (transakcje międzysystemowe) oraz za korzystanie z międzystanowych rurociągów gazu ziemnego ustalane są przez Federalną Komisję ds. Energii (FERC).

W mojej ocenie obecnie (w 1993 r.) urzędnicy użyteczności publicznej stanowiące własność inwestorów dostarczają: 85% energii elektrycznej, 95% gazu ziemnego, 15% wody, zapewniają mniej niż 1% kanalizacji oraz ponad 99% usług telewizji kablowej.

W oparciu o powołane dane wynika, że najpowszechniejszym rozwiązaniem przyjętym w USA jeśli chodzi o własność instytucji użyteczności publicznej jest, że woda i kanalizacja zapewniane są przez instytucje będące własnością komunalną, które odzyskują swe nakłady zarówno poprzez opłaty wnoszone przez użytkowników, jak i opodatkowanie nieruchomości. Dostawa energii elektrycznej, doprowadzenie gazu ziemnego, usługi w zakresie łączności telefonicznej i telewizji kablowej zapewniane są przez firmy publiczne, będące własnością inwestora.

Opłaty za energię elektryczną, gaz i usługi telefoniczne dla odbiorców indywidualnych są ustalane przez stanowe komisje usług publicznych w oparciu o zasadę stopniowego, pełnego zwrotu "kosztów usługi". Koszt ten określony jest jako suma: wszystkich normalnie przyjętych wydatków eksploatacyjnych i związanych z konserwacją urządzeń, odpisów amortyzujących zwrot inwestycji kapitałowych w okresie ekonomicznego funkcjonowania inwestycji, podatków nałożonych przez wszystkie organy administracji (komunalne, stanowe i federalne) oraz takiego zysku z zainwestowanego kapitału, który wystarcza by utrzymać zainteresowanie firmą i inwestowanie w nią. Opłaty zostają ustalone po przeprowadzeniu otwartego postępowania dowodowego obejmującego przesłuchanie po zaprzysiężeniu świadków powołanych przez firmę, wyjaśnienia kadrowych specjalistów PSC, wyjaśnienia innych zainteresowanych stron oraz zapoznaniu się z materiałem dowodowym i dokumentacją przez członków stanowej PSC.

Opłaty winny być "sprawiedliwe i rozsądne", nie mogą być "bezzasadnie dyskryminacyjne" i winny stwarzać przedsiębiorstwu użyteczności publicznej warunki do uzyskania "rozsądnego zysku" z zainwestowanego kapitału.

W przypadku własności komunalnej konieczne jest, by społeczność zgromadziła kapitał niezbędny do celów inwestycyjnych. Usługi publiczne są niezmiernie kapitałochłonne, jeden dolar dochodu wymaga nakładów kapitałowych rządu od jednego do trzech dolarów. Władze komunalne stoją także w obliczu konieczności nakładów kapitałowych na drogi, szkoły, porty, lotniska, muzea i inne, podobne świadczenia o charakterze publicznym. Powoduje to nacisk i skutkuje podwyższeniem oprocentowania kredytów komunalnych na rynkach kapitałowych. Obywatele są skłonni zaakceptować jedynie w ograniczonym stopniu coroczne podwyżki podatkowe związane z kosztami pozyskania kapitału dla sfinansowania konkretnej inwestycji. W ubiegłym roku w wielu społecznościach lokalnych w USA miało miejsce odrzucenie przez wyborców w przeprowadzonych referendach propozycji mających na celu upoważnienie władz komunalnych do zaciągnięcia dodatkowych kredytów na inwestycje w szkolnictwie publicznym.

Jest ogólnie przyjęte, że te społeczności, które mogą być podmiotami czynności prawnych w sferze usług publicznych mogą także powierzyć ich obsługę firmom prywatnym bądź też sprzedać odpowiednie instalacje takim firmom.

### **Podsumowanie**

W USA samorząd miejski może być właścicielem przedsiębiorstw użyteczności publicznej. W większości przypadków władze miejskie zapewniają dostawy wody oraz usługi kanalizacyjne. W niektórych miastach zapewniają także dostawy energii elektrycznej i gazu. Łączność telefoniczna zapewniana jest niemal wyłącznie przez przedsiębiorstwa prywatne.

Dostawy wody i kanalizacja zapewniane są przez miasto z dwóch powodów. Pierwszym jest to, że te, datujące się jeszcze od czasów rzymskich usługi publiczne tradycyjnie były miejskie, a drugim, że systemy wodne powstały na początku XIX wieku, w czasie, kiedy w USA nie został zgromadzony w wystarczającej ilości kapitał prywatny, który umożliwiłby finansowanie zarówno komunalnych systemów wodnych, jak i rozwijającej się gospodarki prywatnej.

Władze komunalne ustalają zwykle własne opłaty za wodę i kanalizację. Zwrot kosztów uzyskuje się zwykle poprzez połączenie opłat od użytkowników i podatków. Nowe wymogi określone przez władze federalne w przedmiocie nakładów na urządzenia do uzdatniania wody spowodowały, że w niektórych miastach rozważa się pełną lub częściową prywatyzację gospodarki wodnej.

Energia elektryczna, gaz ziemny i łączność były tradycyjnie finansowane przez kapitał prywatny łatwo dostępny pod koniec XIX wieku. W momencie wprowadzenia usługi te były nowymi technologiami i nie uważano ich za posiadające "życiowe znaczenie". Energia elektryczna została wprowadzona w USA dla celów oświetlenia i transportu elektrycznego, zastępując oświetlenie gazowe i transport konny. Gaz ziemny został pierwotnie wprowadzony do oświetlenia, zastępując lampę naftową. Tak więc nie istniała tradycja własności komunalnej ani też nie brakowało kapitału inwestycyjnego.

Opłaty za usługi instytucji użyteczności publicznej zapewniane przez kapitał prywatny są określane przez powołane w tym celu stanowe władze prawodawcze (komisje do spraw służb publicznych lub komisje instalacji użyteczności publicznej).