

DR. LEON WŁADYSŁAW BIEGELEISEN

Profesor Wolnej Wszechnicy Polskiej

ZAGADNIENIE RACJONALIZACJI ORGANIZACYJNEJ I FINANSOWEJ PRZEDSIĘBIORSTW PUBLICZNYCH (KOMUNALNYCH)

Przedsiębiorstwa publiczne, w szczególności komunalne odgrywają w okresie kryzysu donioślejszą może rolę niż w okresie normalnym, dotyczy to zarówno skarbowości samorządowej, która w chwili kurczenia się wpływów podatkowych czerpie tem żywotniejsze soki z „rzekomych” nadwyżek dochodów nad wydatkami przedsiębiorstw komunalnych, jak również polityki taryf i cen za świadczone przez przedsiębiorstwa publiczne dobra i usługi, przeważnie powszechnego użytku, które stają się jednem z nieostatniorzędnych ogniw w ogólnej polityce ekonomicznej kraju. Tembardziej więc obecnie, gdy gospodarka publiczna w ogólności, a samorządowa w szczególności przechodzi ważkie przemiany, należy sobie zdać sprawę z podstaw organizacyjnych i finansowych przedsiębiorstw publicznych, okazuje się bowiem, iż nieprzestrzeganie normalnych zasad gospodarki na terenie tych ostatnich, więc niedostateczne wydzielenie z centralnej administracji, brak ustalonych zasad wzajemnego rozrachunku między miastem a przedsiębiorstwem komunalnem (państwem a przedsiębiorstwem publicznem), niedostateczne dotowanie funduszków amortyzacyjnych, renowacyjnych, zasobowych itd., przyczynia się do postępującego i wręcz groźnego upadku przedsiębiorstw państwa i samorządu. Fakt ten bije zarówno w interesy ludności, dla której usługi przedsiębiorstw publicznych stanowią poważny odsetek budżetu domowego, nie mówiąc już o użyciu prądu dla celów motorycznych, jak również w interesy skarbowości, zwłaszcza samorządowej, w której dochody przedsiębiorstw zawsze odgrywały wydatną rolę. W szeregu miast przedsiębiorstwa komunalne pozbawione są nie tylko możliwości rozszerzenia w miarę wzrostu ludności i potrzeb, lecz na skutek braku odpisów skazane są na stopniowe zniszczenie kapitału zakładowego i urządzeń technicznych. W tych warunkach staje się wręcz niezbędne ustalenie zasad racjonalnej gospodarki samorządowej w sto-

sunku do przedsiębiorstw komunalnych, które to zasady odnoszą się zresztą *mutatis mutandis* do przedsiębiorstw publicznych państwa.

W artykule niniejszym dotknę zagadnienia organizacji przedsiębiorstw komunalnych, w szczególności ich wydzielenia z centralnej administracji, oraz zasad finansowej gospodarki, w obu tych kierunkach bowiem popełniane są, aż na zbyt często rażące błędy i tak nadal jeszcze nawet w większych miastach niektóre z przedsiębiorstw samorządowych włączone są w centralną administrację związków komunalnych, podlegając wydziałom administracyjnym i centralnej „rachubie” opartej na zasadach kameralnych, co uniemożliwia przy braku wzajemnego rozrachunku z tytułu np. oświetlenia publicznego i t. d. ujęcie właściwych rezultatów. W szczególności to, co przy braku rozgraniczenia i wydzielenia uważa się za „zysk czysty” przedsiębiorstwa, przypadający na rzecz skarbowości danego związku komunalnego, nie jest bynajmniej faktycznie uzyskaną nadwyżką dochodów nad wydatkami, brak bowiem często odpisów amortyzacyjnych, renowacyjnych, oprocentowania kapitału zakładowego, udziałów w kosztach centralnej administracji itd. Z drugiej strony wykazany w bilansach stan odpisów renowacyjnych, które osiągają w szeregu lat poważnych kwot nierzadko milionowych, jest wręcz fikcyjny wobec braku wszelkich lokat przepisanych dla odpisów, sumy te zostały poprostu „zjedzone” na bieżące potrzeby miast, rosnące wydatki na walkę z bezrobociem, opiekę społeczną i t. d.

Wydzielenie przedsiębiorstwa publicznego z centralnej administracji może nastąpić na dwojaki sposób: 1. przez przyznanie przedsiębiorstwu komunalnemu osobowości prawnej w jednej z form prawa cywilnego lub handlowego, więc np. towarzystwa akcyjnego lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, przyczem wszystkie akcje lub udziały są w ręku państwa lub miasta¹⁾; 2. przez nadanie przedsiębiorstwu publicznemu odrębnego statutu, mocą którego przedsiębiorstwa te, będące pod zarządem publiczno-prawnym utrzymują daleko idącą samodzielność w eksploatacji i administracji majątku, zaciąganiu zobowiązań i t. d., bez jednak przyznania osobowości prawnej.

Niezależność od centralnej administracji objawia się zarówno w dziedzinie finansowej i majątkowej, jak i właściwej eksploatacji. Niezależność majątku znajduje swój wyraz w odrębnej na zasadach kupieckich opartej rachunkowości; przedsiębiorstwo posiada swój własny kapitał zakładowy (budynki, ziemia, urządzenia), własne

¹⁾ Co innego towarzystwa mieszane, posiadające osobowość prawną.

fundusze obrotowe, przyczem w wypadku, gdy państwo lub miasto udziela przedsiębiorstwu pewnej części tych obiektów, musi nastąpić formalne wyodrębnienie tego majątku, z majątku ogólnego miasta i przekazanie przedsiębiorstwu przy zagwarantowaniu wzajemnego rozrachunku (pozycje oprocentowania i umorzenia obiektów państwowych lub miejskich muszą mieścić się w wydatkach przedsiębiorstwa publicznego). Niezależność majątkowo-finansowa przedsiębiorstwa objawia się w dalszym ciągu w układzie budżetu przedsiębiorstwa, które figuruje w budżecie zwyczajnym miasta w jednej tylko pozycji (dochodów lub strat),³⁾ będąc niezależnym od wysoce krępującej eksploatację systemu preliminarzy budżetowych na 'wzór wydziałów administracyjnych. Niezależność finansowa w tem rozumieniu, w jakim ją wyżej pojęliśmy, może mieć miejsce zarówno w zarządzie prywatno-prawnym (spółka akcyjna lub z ograniczoną odpowiedzialnością), jak i publiczno-prawnym (wydzielenie w formie statutu bez osobowości prawnej). W tym ostatnim wypadku przedsiębiorstwo nie otrzymuje oczywiście obiektów miasta na własność, lecz do użytkowania.

Niezależność administracyjna i eksploatacyjna przedsiębiorstwa publicznego poroczona jest prawnie powołaniem w drodze statutu odrębnych władz i organów przedsiębiorstwa publicznego, niezależnych od zwyczajnego toku instancji centralnej administracji. Organy te przewidziane są statutowo, więc w wypadku prywatnego zarządu, w statucie spółki akcyjnej lub spółki z ogr. odp., w wypadku przedsiębiorstwa autonomicznego o odrębnym statucie, w statucie przedsiębiorstwa, zatwierdzonym przez ciała uchwalające (dla miejskich związków komunalnych Rada Miejska). W obu wypadkach istnieje organ uchwalający i kontrolujący, który prowadzi właściwą politykę komunalną na danym odcinku eksploatacyjnym oraz organ wykonawczy prowadzący bieżącą gospodarkę. Ciała uchwalające załatwiają przewidziane w statutach sprawy zasadniczej wagi (nabywanie i obciążanie majątku, zatwierdzanie budżetu, bilansu, rachunku zysków i strat itd.).

W ten sposób uzyskuje przedsiębiorstwo publiczne daleko idącą niezależność finansowo-budżetową i eksploatacyjną od centralnej administracji i przewlekłego toku instancji, przy swobodnej rozporządzalności oraz swobodnej i szybkiej decyzji, co wszystko jest niezbędne dla rozwoju przedsiębiorstwa, znajdując swój wyraz zewnętrzny w odrębności organów zarządzających, prawie po-

³⁾ Jeśli przedsiębiorstwo łączy do budżetu ogólnego swój budżet, ten ostatni musi być na innych zasadach zestawiony, niżli budżet wydziałów administracyjnych.

woływania i oddalania materiału pracowniczego oraz odrębnej rachunkowości kupieckiej, zrywającej z wyłączną kontrolą wykonania budżetu w myśl zasad kameralnych.

Niezależność ta zapewniona zarówno w zarządzie prywatno-prawnym, jak i publiczno-prawnym (przedsiębiorstwa o własnym statucie bez osobowości prawnej) umożliwia przedsiębiorstwu publicznemu, zarówno państwowemu jak i komunalnemu, osiągnięcie ruchliwości kupieckiej i wyzyskanie danych ekonomicznych i przyrodniczych.

Przedsiębiorstwo komunalne w formie prywatno-prawnej, nie różniąc się zasadniczo od wydzielonego przedsiębiorstwa o własnym statucie pod względem gospodarczym oraz eksploatacyjnym, wykazuje zasadnicze różnice pod względem formalno-prawnym. Statut towarzystwa akcyjnego zawiera przewidziane ustawą akcyjną postanowienia o stosunku akcjonariuszy, ich prawach i obowiązkach, władzach i organach, dalej zasady, dotyczące sporządzania bilansu i zamknięć rachunkowych oraz rachunku strat i zysków i t. d., i aczkolwiek wszystkie akcje posiada państwo lub miasto, przedsiębiorstwo musi się stosować do reguł i formalności prawa akcyjnego. Mamy tu do czynienia raczej ze stroną formalną, niżli rzeczowymi różnicami; jeśli chodzi o stronę ekonomiczną, sprawność wytwórczą i organizacyjno-handlową, dalej możliwie wydajne wyzyskanie surowców, sił napędowych oraz pracy ludzkiej, to wyodrębnienie przedsiębiorstwa komunalnego w formie prywatno-prawnej nie zapewnia bynajmniej eksploatacji publicznej większej samodzielności, niżli wyodrębnienie przedsiębiorstwa w formie publiczno-prawnej (o odrębnym statucie bez osobowości prawnej).

Sama forma prawna nie przesądza pozytywnie lub negatywnie o kwestji niezależnienia i komercjalizacji przedsiębiorstwa publicznego, istotę rzeczy tworzy tu taki układ stosunków gospodarczych, finansowych, eksploatacyjnych i administracyjnych, który wyklucza biurokracyzm, przewlekły tok instancyj oraz zależność majątkową i produkcyjną przedsiębiorstwa od centralnej administracji fiskalnej i gospodarczej państwa lub miasta. Zarówno jednak sprężysty zarząd majątkiem przedsiębiorstwa, jak i racjonalna organizacja przedsiębiorstwa publicznego, zależy przedewszystkiem od poręczenia w danych warunkach jaknajwyższej sprawności oraz wydajności eksploatacyjnej, co często zależy w wyższym stopniu od personalnych kwalifikacyj i ścisłego rozgraniczenia kompetencyj, niżli od formy prawnej przedsiębiorstwa. Specjalnie prywatno-prawne metody organizacji przedsiębiorstwa, rachunkowości ku-

pieckiej, angażowania personelu itd. dalej racjonalizacja przedsiębiorstwa, może być stosowana w obu wypadkach, więc zarówno w zarządzie prywatno-prawnym jak i publicznym.

Praktyczne różnice w zarządzie majątkiem i eksploatacji między przedsiębiorstwami publicznymi o prywatno-prawnej formie a publiczno-prawnym zarządzie (własny statut bez osobowości prawnej) są więc nikłe, jeśli chodzi o rezultaty gospodarcze. Wprawdzie w publicznych towarzystwach akcyjnych kapitał przedsiębiorstw jest wyodrębniony prawnie z majątku państwa lub miasta, niemniej czynniki publiczne przez swych przedstawicieli wywierają decydujący wpływ na skład władz i organów spółki, czyniąc niezależność w tej dziedzinie, więc rozstrzyganie o obciążeniu i pozbyciu majątku przedsiębiorstwa iluzorycznym, wobec posiadania wszystkich akcji w rękę państwa lub miasta i zastrzeżeń statutu w tej mierze. Na terenie przedsiębiorstw publicznych zarówno o publiczno-prawnej jak i prywatno-prawnej podstawie odrębne zasady budżetowania i bilansowania, umożliwiają niezależność w zarządzie majątkiem przedsiębiorstwa.

Rachunkowość przedsiębiorstw obu typów, oparta na tych samych zasadach handlowych, ujmuje ten stan rzeczy jasno, wykazując w każdym etapie produkcji i przerobu oprocentowanie kapitału i jego przemiany. W szczególności, jeśli chodzi o konstrukcję nadwyżki dochodów nad wydatkami, zarówno w zarządzie prywatnym, jak i publicznym, nadwyżka idąca do skarbu państwowego lub miejskiego nie może być pobierana z uszczerbkiem dla oprocentowania, umorzenia funduszy renowacyjnych i rezerwowych. Wreszcie nie widzimy istotnych różnic między zdolnością kredytową obu przedsiębiorstw. Jeśli chodzi o kredyt zagraniczny, kapitał ma większe zaufanie do instytucji publicznych, niżli prywatnych, korzysta bowiem w pierwszym przypadku z bezpośredniej gwarancji w postaci dochodów z przedsiębiorstw, nie tylko zainteresowanych, ale i innych będących w posiadaniu miasta o wyższej rentowności, przyczem samorząd, pomijając okres dotkliwych kryzysów, cieszy się specjalnym zaufaniem konsorcjów finansowych.

W zakresie administracyjnym niema istotnych różnic między obu typami przedsiębiorstw. Zarówno w zarządzie publiczno-prawnym, jak i w zarządzie prywatno-prawnym pewne akty, szczególnie doniosłej natury, muszą być zastrzeżone na mocy postanowień statutów lub specjalnych umów, a nawet ustaw, centralnym czynnikiem państwowym i komunalnym. Pewna ściśle określona zależność od centralnego zarządu jest nieunikniona w obu formach. Decyzje w sprawach obciążenia, pozbycia i nabycia nieruchomości i obiektów przechodzą również, jak widzieliśmy, w towarzystwach

o prywatno-prawnej formie do ingerencji centralnych władz uchwalających, lecz nawet bieżący zarząd nie odbywa się tu często bez współdziałania i wpływu czynnika centralnego. Tak np. znane w nauce polityki komunalnej królewieckie przedsiębiorstwa samorządowe (Königsbergerwerke und Strassenbahn G. m. B. H.) zorganizowane w formie sp. z o. o., której wszystkie udziały są w ręku miasta, przewidują w statucie, iż wszelkie sprawy zasadniczej wagi, a więc taryfy, zasady przyjmowania urzędników i t. d., muszą być załatwiane w porozumieniu z centralnymi władzami miejskimi, widzimy tu więc, iż nietylko dyspozycje majątkowe, pozbycie, zwiększenie, obciążenie, ale i inne ważne sprawy zarządu bieżącego, należą do centralnych miejskich organów uchwalających i wykonawczych. Wynika stąd, iż nie zachodzi poważniejsza różnica między prywatno a publiczno-prawnym zarządem, w obu bowiem wypadkach, tam gdzie czynnik publiczny jest właścicielem obiektu przedsiębiorstwa, zastrzega on sobie wpływ mniej lub dalej idący na zasadniczą politykę gospodarczą i komunalną danej placówki użyteczności publicznej. Przyczem tok instancji w przedsiębiorstwach o publiczno-prawnej formie nie jest bynajmniej bardziej uproszczony, niżli w wydzielonych przedsiębiorstwach publicznych o odrębnych statutach bez osobowości prawnej. I tak w przedsiębiorstwach akcyjnych istnieją następujące organy i władze: walne zebranie, rada zarządzająca, komitet wykonawczy rady zarządzającej, delegat rady zarządzającej, któremu podlega inspektor techniczny, dyrektor naczelny, temu ostatniemu podlega 3 dyrektorów oddziałowych (techniczny, administracyjny, ruchu), nadto oddział kontroli finansowej, Podział ten, wzięty z jednego z większych przedsiębiorstw elektryfikacyjnych w Szwajcarii nie zaleca się bynajmniej prostotą i przejrzystością, mimo formy spółki akcyjnej; jeśli temu, zbytniemu rozbudowaniu organów administracyjnych, kontrolnych i nadzorczych, rębnyemu statucie w szeregu państw i miast na zachodzie, a także i u nas, to ocena nie wyjdzie bynajmniej na korzyść formy prywatno-prawnej. Przedsiębiorstwa publiczne, przedewszystkiem komunalne, wydzielone z centralnej administracji w odrębnym statucie, mają najczęściej dwie instancje: dyrektora, zarząd miejski, a tylko najważniejsze sprawy, więc nabycie, pozbycie majątku oraz obciążenie przechodzą do ciała uchwalającego, tj. rady miejskiej. Cała gospodarka bieżąca leży w ręku dyrekcji, nadzór do prezydenta, przy czem kompetencje są wyraźnie zastrzeżone. Ilość instancji jest tu naogół mniejsza, niż na terenie instytucji użyteczności publicznej w formie prywatno-prawnej. Forma prywatno-prawna przedsiębiorstw publicznych nie poręcza bynajmniej sama w sobie większego uproszczenia administracji i zmniejszenia przewlekłego toku za-

łatwienia spraw, przedsiębiorstwa wydzielone o własnym statucie bez osobowości prawnej mogą przy sprężystej administracji i racjonalnym ustroju i rozkładzie agend, osiągnąć również możliwą szybkość decyzji, niezbędną dla wszelkiej eksploatacji.

Wszelkie sprawy bieżące należą do dyrektora, łącznie z wnioskami na posiedzeniach centralnych władz miejskich, wszelkie sprawy wychodzące poza bieżącą gospodarkę należą do zarządu miejskiego, prezydenta i ciała uchwalającego.

Z tych też założeń wychodzą obecne statuty przedsiębiorstw komunalnych większych miast na Zachodzie i w Polsce, wydzielonych z centralnej administracji bez jednakże odrębnej osobowości prawnej. W myśl tych statutów dana placówka stanowi autonomiczne przedsiębiorstwo miejskie, posiadające własne organa, odrębny budżet oraz rachunkowość, opartą na zasadach handlowych. Świadczenia przedsiębiorstwa dla wszystkich wydziałów i instytucyj miejskich są opłacane z ich własnych kredytów, majątek otrzymują poszczególne przedsiębiorstwa od centralnego zarządu do użytkownika. Zarząd miejski przekazuje przedsiębiorstwom budynki i place, urządzenia, inwentarze i t. d. wedle szacunku, opartego na rzeczywistej wartości całego majątku w dniu wejścia w życie statutu. Suma odpowiadająca wartości przekazanego przedsiębiorstwu majątku miejskiego do użytkowania, jest oprocentowana na rzecz kasy miejskiej, wedle panującej stopy procentowej. Widzimy tu więc stopniową realizację postulatów racjonalnej rachunkowości przedsiębiorstw komunalnych. Wszystkie świadczenia miasta na rzecz przedsiębiorstwa są tu traktowane jako forma kredytu oprocentowanego; to samo dotyczy sum, które będą w przyszłości przekazane przez centralne władze miasta na nowe budowle i inwestycje.

Statuty przedsiębiorstw komunalnych przewidują, zależnie od wielkości przedsiębiorstwa, i jego podstaw finansowych, tworzenie szeregu funduszy. Najczęściej spotykamy fundusze: inwestycyjny, rezerwowy, obrotowy i renowacyjny. Fundusz inwestycyjny obejmuje kredyty, zaciągane zarówno na rynku wewnętrznym jak i zewnętrznym, na cele budowy i urządzeń technicznych, w związku z rozszerzeniem przedsiębiorstwa wobec zwiększenia zbytu, oraz nadto sumy asygnowane z kredytów centralnego zarządu miasta. Ma to miejsce tam przedewszystkiem, gdzie zaciąganie zobowiązań, zwłaszcza od pewnej sumy ściśle określonej, należy do atrybutów centralnego zarządu miasta, wówczas kredyty te zaciąga zarząd miejski, a przedsiębiorstwo zwraca zarządowi miejskiemu wszelkie wydatki, związane z zaciąganiem pożyczek, wpłaca odsetki i sumy amortyzacyjne, określone w warunkach kredytowych itd.

Wszelkie ciężary, wynikające zarówno z majątku, jak i kredytu przedsiębiorstwa pokrywa to ostatnie, aczkolwiek formalnie i ostateczne zaciąganie tych pożyczek, po przygotowaniu materiałów przez dane przedsiębiorstwo, leży w ręku miasta. Szereg statutów przedsiębiorstw komunalnych, przewiduje możliwość zaciągania kredytu do pewnej wysokości bez formalnej zgody centralnych władz miejskich, dotyczy to zwłaszcza sum obrotowych, kredytu wekslowego i t. d., do podpisywania odpowiednich zobowiązań imieniem danego przedsiębiorstwa, nie posiadającego osobowości prawnej, są upoważnieni wówczas wyznaczeni w tym celu członkowie zarządu miejskiego, oraz dyrektor przedsiębiorstwa.

To samo dotyczy funduszu renowacyjnego, który najczęściej pomyślany jest jako fundusz na pokrycie kosztów urządzeń, dokonywanych przez przedsiębiorstwo w miejsce urządzeń zniszczonych, bądź usuniętych jako nieodpowiednich, to ostatnie może mieć często miejsce wobec nowych ulepszeń technicznych, czyniących dawne urządzenia, mimo dobrego stanu używalności, zbędnymi dla eksploatacji.

Na fundusz renowacyjny składają się coroczne potrącenia w wysokości procentowej od wartości przedsiębiorstwa wedle stanu za ostatni dzień roku budżetowego, dalej sumy pozostałe na ten cel z poprzedniego roku sprawozdawczego oraz osiągnięte ze sprzedaży urządzeń i przedmiotów zużytych lub nieodpowiednich. Niestety, szereg przedsiębiorstw komunalnych nie różnicuje potrąceń procentowych wedle poszczególnych urządzeń danego przedsiębiorstwa, i tak np. statuty gazowni przewidują najczęściej potrącenie 5% od wartości przedsiębiorstwa bez placu, nie traktując odrębnie, jak tego wymaga nauka, odpisów rur, przewodów, kotłów i t. d.; natomiast zgodne jest z nauką rachunkowości zaliczenie do funduszu renowacyjnego sum osiągniętych ze sprzedaży urządzeń zużytych lub nieodpowiednich, tembardziej, że te ostatnie mogą w pewnych warunkach być użyte do eksploatacji mniejszych związków komunalnych. Fundusz renowacyjny może być ulokowany w papierach procentowych o bezpieczeństwie pupilarnem oraz w instytucjach kredytowych miejskich, t. j. komunalnych kasach oszczędności i bankach komunalnych, ustalonych przez centralny zarząd miasta. W tej dziedzinie wynikły tu i owdzie szkody dla przedsiębiorstw komunalnych, które zbyt pochopnie zaufały firmom bankowym, niezawsze wykazującym pełną pewność lokaty. Pierwszeństwo mają tu państwowe i komunalne placówki finansowe i oszczędnościowe, które cieszą się pełnem zaufaniem ludności, wykazując pomyślne rezultaty. Szereg przedsiębiorstw przewiduje tworzenie funduszu rezerwowego drogą kilkuprocentowych potrąceń od wpływów brutto

za prąd i gaz, fundusze te przeznaczone są na pokrycie wydatków nieprzewidzianych, które zwłaszcza w okresie kryzysowym mogą mieć miejsce, wreszcie statut musi zawierać szczegółowe postanowienia o tworzeniu kapitału obrotowego, ciało uchwalające musi wyznaczyć specjalne sumy na te cele, wchodzi tu nadto w rachubę wpływy pożyczek krótkoterminowych i odsetki bez specjalnego przeznaczenia. Decyzje o dyspozycjach funduszu należą, wedle statutu przedsiębiorstw komunalnych, do zakresu działania dyrekcji, zarządu miejskiego i ciał uchwalających, przyczem z natury rzeczy dyspozycje o funduszu inwestycyjnym wydaje rada miejska, chodzi tu bowiem o zasadnicze posunięcia w kierunku zwiększenia majątku, funduszem zasobowym i funduszem renowacyjnym zarządza Zarząd miejski, o funduszu obrotowym rozstrzyga dyrekcja przedsiębiorstwa.

Statut przewiduje powołanie władz przedsiębiorstwa komunalnego, które składają się z jednoosobowej dyrekcji, odpowiedzialnej za cały zarząd techniczny, administracyjny i handlowy; dyrektor podlega zarządowi miejskiemu w szczególności prezydentowi, który prowadzi w myśl ustaw samorządowych nadzór nad przedsiębiorstwem. Do ciała uchwalającego należą zasadnicze sprawy w rodzaju nabycia i pozbycia majątku, zatwierdzenia budżetu, bilansu, rachunku zysków i strat i t. d. Celowe jest również utworzenie przy dyrekcji komisji opiniodawczej, któraby w składzie znawców technicznych, ekonomicznych i buchalteryjnych, przy udziale zainteresowanych sfer gospodarczych i spożywczo-pracowniczych służyła dyrektorowi i czynnikom nadzorczym oraz rewizyjnym fachową poradą i opinią.

Statut opierałby się na następujących zasadach, przyjmując przykładowo gazownię jako przedsiębiorstwo komunalne wydzielone z centralnej administracji bez jednak osobistości prawnej.

A. Organizacja gazowni jako przedsiębiorstwa komunalnego

Dana gazownia miejska jest wpisana do rejestru handlowego jako firma handlowa, korzystając w ten sposób z przepisów ustawodawstwa handlowego o czynnościach handlowych, firmach, prawem ustanowieniu prokury itd.³⁾ Gazownia posiada również konto bankowe, niemniej brak jest dotąd podstaw prawno-organizacyjnych zwłaszcza dla uregulowania stosunków *pro foro interno* między zarządem miejskim a gazownią, w szczególności gazownia miejska nie posiada własnego statutu, uchwalonego przez ciało stanowiące.

³⁾ Praktyka sądowa w województwach centralnych nie zezwała na wpis do rejestru przedsiębiorstwa komunalnego, zdaniem naszym niesłusznie.

Uważam wydanie takiego statutu za niezbędne dla gazowni miejskiej, brak bowiem dotąd ściśle ustalonych podstaw prawno-organizacyjnych właśnie w kierunku unormowania stosunku między zarządem miasta a gazownią przyczynia się często do wysoce ujemnego stanu finansowego i eksploatacyjnego.

Statut ten miałby charakter prowizoryczny do chwili unormowania na drodze ustawowej organizacji przedsiębiorstw komunalnych dla całego państwa.

Statut⁴⁾ obejmowałby:

1. zakres działania, nazwę i siedzibę,
2. postanowienia o majątku, kapitale zakładowym, kapitale obrotowym, funduszach własnych przedsiębiorstwa wraz z zasadami tworzenia przeznaczenia i dysponowania.
3. postanowienia o władzach, przedsiębiorstwie i ich kompetencjach,
4. postanowienia dotyczące budżetu, rachunkowości i kasowości przedsiębiorstwa wraz z zasadami sporządzaniem bilansów, rachunków zysków i strat, zamknięć rachunkowych i t. d.
5. postanowienia dotyczące rozrachunku między przedsiębiorstwem a zarządem miejskim.
6. postanowienia dotyczące ustalania nadwyżki dochodów nad wydatkami po potrąceniu odpisów, łącznie z zasadami dyspozycji zyskami.
7. postanowienia dotyczące kontroli i rewizji przedsiębiorstw.
8. postanowienia dotyczące zmiany statutu i likwidacji przedsiębiorstwa.
9. postanowienia dotyczące stosunków pracy na terenie przedsiębiorstwa, wraz z zasadami przyjmowania i zwalniania, (uposażeniami i ubezpieczeniami społecznymi względnie emeryturami).

W szczególności jeśli chodzi o *majątek i fundusze przedsiębiorstwa*, to na kapitał zakładowy składają się wszelkie wkłady miasta w naturze, t. j. w obiektach, w gotówce z własnych funduszy, w budowę przedsiębiorstwa. W pozycji tej winny być pomieszczone wydatki na dalsze rozszerzenie przedsiębiorstwa, dokonane zarówno z własnych funduszy miasta jak i dodatkowych dotacyi miasta.

Fundusz odnowienia powstaje przez coroczne odpisy od wartości budynków i urządzeń przedsiębiorstwa w zależności od okresu

⁴⁾ Uwzględniam tu wzory statutów opracowane przez Związek Miast Polskich oraz szereg większych miast obcych i polskich.

ich zużycia. Suma corocznych odpisów renowacyjnych nie powinna być niższą niż od 4—5% wartości bilansowej przedsiębiorstwa. Odpisy mają być skuteczniejsze, aż do osiągnięcia pełnej wartości w chwili nabycia poszczególnych urządzeń przedsiębiorstwa względnie do osiągnięcia wartości bilansowej. Corocznie odpisy muszą być odrębnie ustalone dla budynków, maszyn, narzędzi i przewodów podziemnych, stawki muszą być ściśle określone dla każdego z tych rodzajów urządzeń w myśl zasad nauki i lokalnych warunków gazowni. Renowacje z funduszu odnowienia wymagają zatwierdzenia zarządu miejskiego. Z funduszu renowacyjnego nie mogą być pokrywane wydatki na spłatę procentów i rat amortyzacyjnych, należą one do wydatków budżetu zwyczajnego.⁵⁾

Na fundusz obrotowy składają się sumy udzielone przez gminę na rozpoczęcie działalności przedsiębiorstwa. Sumy te winny być oprocentowane, podlegają one zwrotowi w miarę corocznych odpisów na fundusz obrotowy z pożyczek krótkoterminowych dla zasilenia tego funduszu, oraz doroczne odpisy w wysokości do 5% zysku brutto przedsiębiorstwa. Kapitał obrotowy winien być dotowany co najmniej do wysokości wystarczającej na prowadzenie przedsiębiorstwa w okresie 6 tygodni do 3 miesięcy. *Fundusz rezerwy* (zapasowy) przeznaczony na pokrycie strat tworzy się z corocznych odpisów w wysokości do 5% zysku brutto przedsiębiorstwa. Kapitał ten powinien osiągnąć wysokość conajmniej 20% wartości bilansowej majątku stałego przedsiębiorstwa.

Na fundusz inwestycyjny składają się przelewy roczne 10% od zysku brutto, dotyczy to zwłaszcza gazowni tych miast, które wymagają szeregu inwestycji wobec zaniedbań z poprzednich okresów. Wreszcie winien być utworzony *fundusz na dubiosa* z odpisami conajmniej 2% *pro mille* od kwoty uzyskanej ze sprzedaży produktów w roku sprawozdawczym. Wysokość tego funduszu nie powinna przekraczać 5% od kwot uzyskanych ze sprzedaży produktów, uzyskanej w ciągu roku sprawozdawczego.

⁵⁾ Oczywiście jeśli długi są zaciągnięte na niekorzystnych warunkach (wysokie oprocentowanie), będzie celowe przeznaczenie sum odpisowych, ulokowanych np. na rachunku w Kasie Komunalnej, względnie nisko oprocentowanym, na cele spłaty długów, których ciężary odbijają się wysoce ujemnie na eksploatacji przedsiębiorstw (prolongaty, odsetki zwłoki, brak kapitału obrotowego, drogie zakupy itd.). W ogólności w okresie kryzysowym mogą być na krótki czas zawieszane postanowienia o racjonalnem odpisywaniu i normalnych lokatach, zależy to od miejscowych stosunków, zarządzenia te muszą mieć jednak charakter wybitnie przejściowy. W każdym razie muszą być i wówczas odpisy renowacyjne i obsługa długów bezwzględnie przewidziane i realizowane.

Funduszem obrotowym dysponuje dyrektor, funduszem odnowienia — zarząd miejski, funduszem rezerwowym Rada Miejska, funduszem inwestycyjnym Rada Miejska na wniosek Zarządu Miejskiego.

Władzami przedsiębiorstwa są: Rada Miejska, Zarząd Miejski i Dyrektor. Do Rady Miejskiej należy uchwalenie i zmiana statutu organizacyjnego, uchwalenie budżetu, zatwierdzanie rocznych sprawozdań rachunkowych, bilansów, rachunków zysków i strat na wniosek Komisji Rewizyjnej, uchwalanie nowych inwestycji i kredytów, decyzja o nabywaniu i pozbywaniu nieruchomości, oraz o zmianie i likwidacji przedsiębiorstwa.

Do Zarządu Miejskiego należy stawianie wniosków na Radę Miejską oraz wykonywanie uchwał Rady Miejskiej w przedmiocie przedsiębiorstwa, ustanawianie taryf opłat, uchwalanie statutu służbowego i jego regulaminów w obrębie zasad ustalonych przez Radę Miejską, oraz rozpatrywanie i zatwierdzanie sprawozdań miesięcznych przedsiębiorstwa.

Prezydent mianuje i zwalnia dyrektora, udziela temuż urlopu i prowadzi ogólny nadzór nad działalnością przedsiębiorstwa.

Przekraczanie względnie otwieranie nowych kredytów w ramach upoważnień Rady Miejskiej należy do Zarządu Miejskiego. *Dyrektor*, którego kwalifikacje fachowe muszą być ściśle określone w konkursie, prowadzi całą gospodarkę eksploatacyjną i administracyjno-finansową, ma prawo przyjmowania pracowników i ich oddalania, za wyjątkiem stanowisk zastrzeżonych dla nominacji zarządu miejskiego, przedkłada on wszelkie referaty i wnioski do prezydenta, Zarządu Miejskiego, Rady Miejskiej w przepisany toku instancji.

Nadto winien być stworzony przy gazowni miejskiej *organ kolegjalny jako ciało doradcze w postaci komisji opiniodawczej*, do której weszliby prócz delegata zarządu miejskiego i Rady Miejskiej, inżynier fachowiec o ile możliwe chemik gazownik, jeden przysięgły buchalter, reprezentant miejscowych czynników spożywczych (spółdzielnia), oraz rękodzielniczo-przemysłowych. Komisji tej dyrektor przedkładałby preliminarze budżetowe, rachunki zysków i strat, bilanse, zamknięcia rachunkowe, sprawozdania miesięczne a to celem ich zaopinjowania, nadto zasięganoby zdania komisji w ważniejszych sprawach technicznych, gospodarczych, rachunkowych, inwestycyjnych, taryfowych i t. d. Decyzje dyrektora wyżej np. 10 000 zł, zależnie od wielkości miasta i przedsiębiorstwa, musiałyby być przedłożone komisji opiniodawczej do zaopinjowania.

Gazownia podlega kontroli, ustanowionej przez Zarząd miejski.

Budżet przedsiębiorstwa powinien składać się z budżetu zwyczajnego i nadzwyczajnego, przyczem budżet zwyczajny winien się zbliżyć w układzie do przewidywanego rachunku strat i zysków w okresie budżetowym. Budżet nadzwyczajny winien obejmować w dochodach i wydatkach budżet renowacyj i budżet inwestycyj Wydatki budżetu zwyczajnego obejmują:

1. administracja,
2. wydatki eksploatacyjne,
3. koszty handlowe,
4. odpisy na fundusz odnowienia.

W dochodach zwyczajnych winny figurować:

1. wpływy z głównych działów produkcji.
2. wpływy z ubocznych działów produkcji,
3. procenty i prowizje,
4. różne.

Nadto winny być odróżnione odrębnie wpływy od miasta, przedsiębiorstw i zakładów miejskich, wpływy od instytucji państwowych, wpływy z obrotu prywatnego. Do budżetu winny być dołączone zestawienia dochodów i wydatków *poszczególnych działów przedsiębiorstwa* jak np. działu instalacyjnego i t. d.

Przedsiębiorstwo powinno prowadzić rachunkowość podwójną w ten sposób skonstruowaną, by można ją było zastosować do układu budżetu i kontroli wykonania budżetu. Odrębnie powinny być prowadzone rachunki majątku. Przedsiębiorstwo prowadzi własną rachunkowość i własną kasę. Bilans przedsiębiorstwa obejmować winien w aktywach majątek stały, obrotowy i sumy przechodnie, w stanie biernym kapitały i fundusze własne, kapitały obce i in. zobowiązania, sumy przechodnie.

Pozycje i rodzaje gwarancji, kaucyj, walorowych depozytów i t. d., winny być umieszczone w aneksach do bilansu.

Zyski przedsiębiorstwa zostają ustalone na podstawie rachunku strat i zysków po pokryciu odpisów na fundusz odnowienia. Zysk ten przeznaczony jest na oprocentowanie kapitału zakładowego i na odpisy rezerwowe, inwestycyjne i t. d.

Rozrachunek między miastem a przedsiębiorstwem powinien być oparty na zasadach prywatno-prawnych, t. j. odpłatności wszelkich wzajemnych świadczeń; w szczególności wszelkie pożyczki udzielane sobie wzajemnie, winny być odpowiednio oprocentowane. Dyrekcja gazowni winna w terminach płatności przez miasto procentów i rat amortyzacyjnych od długów zaciągniętych na rzecz ga-

zowni, przekazywać zarządowi miejskiemu odpowiednie kwoty na te cele, względnie bezpośrednio regulować należności. W ogólności winny być rozrachunki między zarządem miejskim a dyrekcją przedsiębiorstwa z tytułu wzajemnych należności *dokonywane periodycznie (np. miesięcznie) a różnice powinny być niezwłocznie wyrównane gotówką.*

Dla likwidacji względnie wydzierżawienia i oddania w zarząd przedsiębiorstwa i t. d., wymagana jest dwukrotna uchwała Rady miejskiej. Powtórna uchwała Rady miejskiej w sprawie likwidacji względnie dzierżawy przedsiębiorstwa, wymaga zatwierdzenia władzy nadzorczej.

B. Utworzenie odrębnego działa przedsiębiorstw komunalnych

Ze względu na jednolitość eksploatacji, oszczędności w kosztach administracyjnych i handlowych, byłoby dla mniejszych miast pożądane *utworzenie specjalnego oddziału względnie Wydziału przedsiębiorstw komunalnych*, do którego weszłyby: gazownia miejska, elektrownia miejska, rzeźnie i targowiska miejskie, wodociągi miejskie, dalej hale targowe, zakład czyszczenia miasta i t. d. Korzyści złączenia wszystkich tych agend w jednej placówce naczelnej byłyby następujące:

a) konieczność *uzgodnienia polityki komunalno-gospodarczej w szczególności taryfowej* między zakładami o pokrewnem nastawieniu. Wchodzą tu w rachubę przeważnie gazownia i elektrownia, w których rozgraniczenie wzajemne ich działalności jest pożądane. Zakłady te prowadziłyby wspólną propagandę w dziedzinach nie przeciwstawiających się sobie. Obecnie w wielu miastach rozszerzenie zbytu elektrowni na skutek racjonalnej polityki taryfowej i ożywionej propagandy godzi w interesy gazowni, co ze stanowiska zarządu miejskiego i zdrowej polityki energetycznej oraz interesów konsumenta nie jest ani dopuszczalne, ani pożądane.

To samo dotyczy *mutatis mutandis* rzeźni i targowisk zwierzęcych, które w szeregu miast są rozgraniczone i poddane innym wydziałom administracji komunalnej, pomimo jaknajbardziej integralnego złączenia pod względem rzeczonym rzeźni z targowiskami. Wreszcie istnieje ścisły związek między rzeźniami i targowiskami zwierzęcymi a miejscami sprzedaży hurtowej mięsa, wszystkie te czynniki winny współdziałać z sobą, podlegają jednolitej polityce gospodarczo-taryfowej, celem z jednej strony strzeżenia interesów sanitarnych, z drugiej zaś uregulowania obrotu bydłem i mięsem.

który dziś na szeregu rynków prowincjonalnych i w wielkich miastach wykazuje niedopuszczalną rozpiętość między cenami żywca a przerobów mięsnych.

b) Za wzajemnym połączeniem przedsiębiorstw komunalnych przemawia nadto szereg względów *natury oszczędnościowej*. Zwłaszcza nieprodukcyjne koszty administracyjne i biurowo-kancelaryjne muszą na terenie niektórych przedsiębiorstw przybierać formy zbyt wygórowane w stosunku do innych kosztów eksploatacyjnych, niektóre z przedsiębiorstw, jak np. gazownia, wymagają niezbędnie obok kierownictwa technicznego także i handlowo-finansowego, co wszystko natrafia na trudności budżetowe wobec już tak nadmiernych wydatków personalnych zwłaszcza w obecnym okresie kryzysowym. Złączenie przedsiębiorstw pozwoli na wyzyskanie istniejących sił na szerszym terenie oraz co więcej, na pozyskanie nowych sił zwłaszcza o charakterze gospodarczo-komercyjnym, których działalność zbyt ograniczona w jednym przedsiębiorstwie znajdzie wdzięczne pole na terenie szerszym. Pozwoli to również na ujednostajnienie i ucelowanie szeregu urządzeń w rodzaju statystyki i buchalterji, która prowadzona wedle jednego systemu dla wszystkich przedsiębiorstw przyczyni się niewątpliwie do usprawnienia przedsiębiorstwa i studjum potrzeb konsumentów i odbiorców. Niektóre organy jak np. inkasenci będą mogli obsłużyć kilka instytucyj zamiast jednej. Wspólne zakupy węgla i materiałów pomocniczych i pędnych, scentralizowanie warsztatów naprawy oraz środków komunikacyjnych rozprószonych obecnie po kilku przedsiębiorstwach pozwoli na wprowadzenie znacznych oszczędności, większe zakupy połączone będą z przyznaniem wyższych bonifikat, nie mówiąc już o lepszym gatunku, stworzenie większego warsztatu i taboru pozwoli na lepsze urządzenia i racjonalniejsze wyzyskanie materiałów.

c) Złączenie takie leży również w interesie odbiorców zarówno po stronie właściwych konsumentów jak i rzemiosła oraz przemysłu, korzystającego z usług przedsiębiorstw miejskich. Jednolita polityka ekonomiczno-komunalna i taryfowa położy kres wzajemnemu wyrwaniu sobie odbiorcy, a położy nacisk na interesy przede wszystkim małego odbiorcy, który otrzyma tę usługę i ten produkt, *jaki dla niego jest najwłaściwszy*, bez względu na interesy konkurujących ze sobą zakładów. Mam tu na myśli przede wszystkim gazownię i elektrownię.

Wspólne wyzyskanie niektórych organów jak np. inkasentów pozwoli na uwzględnienie w terminach ściągania i płatności przede wszystkim interesów odbiorców-konsumentów, którzy dziś nę-

kani są odrębnie przez funkcjonariuszy jednego i drugiego zakładu, co nie podnosi zbyttnio ani sprawności, ani prestige'u przedsiębiorstw komunalnych. W układaniu taryf i opłat będzie można po złączeniu oprzeć się *na całości a nie tylko na pewnych odcinkach* ogólnego położenia gospodarczego i sytuacji poszczególnych warstw odbiorców, co niewątpliwie podniesie wydajność dochodów przedsiębiorstw przez racjonalniejsze uwzględnienie każdorazowych potrzeb i sił płatniczych konsumentów. W ogólności studjum potrzeb ludności, obecnie wysoce zaniedbane na terenie niektórych przedsiębiorstw komunalnych będzie mogło znaleźć korzystne warunki na terenie połączonych przedsiębiorstw, opierając się na specjalnym referacie statystyczno-taryfowym o dużej doniosłości dla większych zwłaszcza miast.

d) Wreszcie dla celów kontroli i nadzoru ze strony zarówno zarządu miejskiego, jak władz nadzorczych, organów rewizyjnych i t. d. połączenie takie jest wielce celowe, wprowadzone bowiem ulepszenia sprawozdawczo-statystyczne i buchalteryjno-budżetowe. pozwalają na każdorazowe ujęcie stanu przedsiębiorstwa zarówno z punktu widzenia komunalnego jak i ekonomicznego.

Pierwszym etapem działalności nowoutworzonych wydziałów przedsiębiorstw komunalnych byłoby ustalenie dla każdego z przedsiębiorstw odrębnego statutu wewnętrznego, na wzór powyżej podanego dla gazowni, ujednostajnienie budżetowania oraz systemu rachunkowości, sporządzania bilansów, rachunków zysków i strat, zamknięć rachunkowych i t. d. rewizja i uzgodnienie taryf, uregulowanie kwestji wspólnych zakupów, reorganizacja administracji w myśl powyższych wskazań, poddanie rachunkowości poszczególnych zakładów naczelnemu buchalterowi, wprowadzenie wspólnego inkasa i t. d. Nadto wydział przedsiębiorstw komunalnych opracowałby racjonalną statystykę ruchu, uzgodnioną na terenie poszczególnych zakładów i przygotowałby materiały dla przekształcenia obecnych zakładów miejskich na centrale elektryczne i gazowe, o ile te koncepcje znalazłyby uzasadnienie nietylko w lokalnych ale ogólno-regjonalnych warunkach miast. Dla racjonalnego prowadzenia wydziału przedsiębiorstw komunalnych zarząd miejski musiałby w przyszłości uzyskać młodszą siłę ekonomiczno-komunalną z grona absolwentów uczelni akademickich. Przy wydziale przedsiębiorstw mogłaby być w przyszłości utworzona komisja opiniodawcza przedsiębiorstw komunalnych o zakresie działania i składzie, zbliżonym do powyżej podanej organizacji komisji opiniodawczej przy gazowni komunalnej, wówczas stałaby się zbędna specjalna komisja gazowa. Do komisji przedsiębiorstw weszliby również kierownicy poszczególnych przedsiębiorstw jako referenci.

Oczywiście zasady powyższe nie wyczerpują bynajmniej zagadnienia racjonalizacji przedsiębiorstw publicznych w szczególności komunalnych, którem zajmuję się szerzej w pracy mojej p. t. „Teoria i polityka przedsiębiorstw publicznych samorządu i państwa” niemniej każda chwila oddalająca gospodarkę publiczną od niezbędnych reform, podyktowanych zasadą gospodarczą „jaknajmniej kosztem jaknajwiększe wyniki” może odbić się wysoce ujemnie nie tylko na działalności przedsiębiorstw charakteru publicznego, dotykającej szerokich mas ludności oraz drobnego i średniego przemysłu, lecz także skarbowości związków prawnopublicznych, dla której dochody z przedsiębiorczości są ważkim czynnikiem w równowadze budżetu zwłaszcza w okresie kryzysowym.