

JÓZEF KALETA

ORGANIZACJA I FINANSOWANIE GOSPODARKI KOMUNALNEJ W POLSCE

ORGANIZACJA GOSPODARKI KOMUNALNEJ

1. Podstawową jednostką organizacyjną gospodarki komunalnej są przedsiębiorstwa komunalne, zorganizowane według zasad rozrachunku gospodarczego. Przedsiębiorstwa komunalne organizowane są bądź w formie przedsiębiorstw jednozakładowych, obejmujących jednorodną (tzw. wielobranżową), znacznie większych rozmiarów działalność gospodarczą, co stanowi regułę w większych miastach, bądź w formie przedsiębiorstw wielozakładowych o różnorodnej (tzw. wielobranżowej) lub rzadziej także jednorodnej działalności gospodarczej. Wszystkie przedsiębiorstwa komunalne są organizacyjnie podporządkowane radom narodowym, a więc należą do przedsiębiorstw terenowych (wyjątek stanowią przedsiębiorstwa geologiczne, podległe bezpośrednio Ministerstwu Gospodarki Komunalnej).

Organizacja przedsiębiorstw komunalnych w zasadzie nie różni się od organizacji innych przedsiębiorstw państwowych. Wszystkie przedsiębiorstwa, zależnie od swoich rozmiarów, kwalifikowane są do jednego z trzech typów organizacyjnych¹. Do typu I zaliczane są największe przedsiębiorstwa, do II — średnie, do III — najmniejsze. Podział ten przeprowadzany jest na podstawie liczby zatrudnionych pracowników oraz wartości lub rozmiarów produkcji (usług), przy czym oba te kryteria stosowane są z reguły alternatywnie. Podział ma duże praktyczne znaczenie, od sposobu zaszeregowania przedsiębiorstw zależą bowiem stawki uposażeń oraz liczba etatów osobowych.

Drugą, obok przedsiębiorstw, formą organizacyjną gospodarki komu-

¹ Kryteria zaliczania przedsiębiorstw do odpowiednich typów organizacyjnych określone zostały w okólniku nr 68 ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 18 VI 1953 r. w sprawie zasad tworzenia i organizacji przedsiębiorstw komunalnych (L. dz. 0/0/43/53), zmienionym okólnikiem nr 25 ministra gospodarki komunalnej z dnia 8 VIII 1956 r. w sprawie schematów organizacyjnych przedsiębiorstw komunalnych (nr 0/012/56) oraz zarządzeniem nr 42 ministra gospodarki komunalnej z dnia 30 III 1957 r. w sprawie rozszerzenia uprawnień rad narodowych i przedsiębiorstw gospodarki komunalnej (L. dz. AO/1/265/57).

nalnej są zakłady budżetowe, działające na podstawie przepisów uchwały nr 432 Rady Ministrów z dnia 9 XI 1957 r. w sprawie zakładów budżetowych². Zakłady takie powoływane są za zgodą prezydów powiatowych rad narodowych³, pod warunkiem, że wpływy zakładów stanowią co najmniej 60% ogółu wydatków normalnych w rozumieniu prawa budżetowego i nie mniej niż 500 000 zł rocznie⁴.

Jednostki budżetowe są trzecią formą organizacji gospodarki komunalnej. Ma ona zastosowanie w przypadku nieodpłatnie świadczonych usług gospodarki komunalnej, a więc np. w zakresie: eksploatacji dróg miejskich, oświetlenia ulic, utrzymania studni publicznych oraz melioracji miejskich, utrzymania lasów miejskich, utrzymania cmentarzy, gospodarowania terenami nie zabudowanymi.

Przedsiębiorstwa, zakłady i jednostki budżetowe podporządkowane są w zasadzie właściwym terytorialnie miejskim i osiedlowym radom narodowym. Przedsiębiorstwa wyjątkowo wykraczają swoim zasięgiem poza granice miasta (osiedla) i w takim zaś razie mogą być podporządkowane powiatowym radom narodowym, natomiast przedsiębiorstwa świadczące usługi dla kilku powiatów powinny być podporządkowane wojewódzkim radom narodowym (takim przedsiębiorstwem jest np. Wojewódzkie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne w Katowicach). Koordynacja i nadzór nad działalnością wszystkich tych jednostek należy do wydziałów gospodarki komunalnej i mieszkaniowej prezydów powiatowych i wojewódzkich rad narodowych oraz do Ministerstwa Gospodarki Komunalnej.

Uprawnienia właściwych, miejscowych rad narodowych w zakresie kierowania podległymi im przedsiębiorstwami i innymi jednostkami organizacyjnymi są w praktyce poważnie ograniczone na rzecz organów wojewódzkich i centralnych. Stosownie bowiem do postanowień uchwały nr 233 Rady Ministrów z dnia 26 VII 1962 r. w sprawie usprawnienia organizacji gospodarki komunalnej i mieszkaniowej⁵ prezydium wojewódzkich rad narodowych powołały wojewódzkie zreszenia gospodarki komunalnej, które pełnią funkcje zbliżone do funkcji przemysłowych. Do zadań zreszeń należy m. in. ustalanie wytycznych do planów gospodarczych, podział limitów finansowych między zrzeszone jednostki, dokonywanie rewizji finansowo-księgowej przedsiębiorstw itp. Mają one prawo wydawać zalecenia wiążące zrzeszone jednostki (m. in. w sprawach dotyczących przestrzegania normatywów techniczno-ekonomicznych). Pre-

² M. P. nr 89, poz. 530.

³ Uchwała nr 243 Rady Ministrów z dnia 25 V 1956 r. w sprawie organizacji organów prezydów rad narodowych w zakresie gospodarki komunalnej i mieszkaniowej (M. P. nr 50, poz. 576).

⁴ Zarządzenie ministra finansów z dnia 27 XII 1963 r. w sprawie nadania zakładom gospodarki komunalnej formy zakładów budżetowych (M. P. 1964, nr 7, poz. 30).

⁵ M. P. nr 63, poz. 299.

zydya wojewódzkich rad narodowych mogą poza tym w szerokim zakresie wykorzystywać inne formy grupowania jednostek gospodarki komunalnej, tzn. przedsiębiorstw patronackich i prowadzących⁶, lub nawet wprost zjednoczeń przedsiębiorstw gospodarki komunalnej — jeśli uzasadniają to rozmiary gospodarki komunalnej danego terenu.

W praktyce zjednoczenia powoływane są w miastach liczących ponad 200 000 mieszkańców (tzw. zjednoczenia miejskie) lub dla kilku bezpośrednio sąsiadujących z sobą miast stanowiących powiaty miejskie (tzw. zjednoczenia międzymiastowe). Zjednoczenia te mogą być tworzone jako ogólne zjednoczenia, grupujące ogół lub część miejskich przedsiębiorstw gospodarki komunalnej, lub jako zjednoczenia branżowe, grupujące przedsiębiorstwa należące do pokrewnych branż.

2. Przy ocenie obowiązujących zasad organizacji komunalnej nasuwają się pewne, rozwinięte w dalszym ciągu uwagi dyskusyjne.

Przede wszystkim wydaje się, że jednostki gospodarki komunalnej są nadmiernie rozdrobnione w poszczególnych miastach i osiedlach. W większości miast istnieją małe jednostki gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, słabe pod względem organizacyjnym, technicznym i ekonomicznym. Tego rodzaju stan rzeczy nie pozwala na właściwe wykorzystanie ciągle jeszcze nielicznej fachowej kadry kierowniczej i pracowniczey, ani na maksymalne wykorzystanie środków materialno-technicznych będących w dyspozycji poszczególnych jednostek organizacyjnych gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, a poza tym podraża koszty zarządzania i administracji gospodarczej i znacznie utrudnia sprawowanie nadzoru i koordynacji przez aparat gospodarki komunalnej prezydentów rad narodowych. Większe jednostki stwarzają lepsze warunki dla wyposażenia technicznego, jak i dla wykorzystania środków transportu i zaplecza technicznego, umożliwiają one oszczędniejszą gospodarkę materiałową i magazynową. Małe przedsiębiorstwa i zakłady gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, znajdujące się obok siebie na terenie jednego miasta czy osiedla, powinny zatem ulec komasacji⁷.

Nie wydaje się natomiast uzasadnione łączenie przedsiębiorstw i zakładów znajdujących się na terenie różnych miast i osiedli. Przedsiębiorstwa komunalne zaspokajają w zasadzie tylko potrzeby miejscowej ludności i tylko miejscowe rady narodowe są kompetentnymi organami do kierowania tymi przedsiębiorstwami. Drobne i codzienne sprawy gospodarki komunalnej powinny zatem należeć do właściwości miejskich i osiedlowych rad narodowych i nie powinny być uzależnione od decyzji

⁶ Przewidziane w uchwale nr 388 Rady Ministrów z dnia 17 XI 1960 r. o przedsiębiorstwach prowadzących (M. P. nr 94, poz. 417).

⁷ Postulat łączenia małych przedsiębiorstw szerzej uzasadniłem w artykule: *Zmiany organizacyjne w gospodarce komunalnej*, Miasto 1960, nr 11, s. 8—12.

zamiejscowych ośrodków dyspozycyjnych. Powszechnie uznana teza, że podstawowym ogniwem rad narodowych są powiatowe rady narodowe, nie może być mechanicznie przenoszona do gospodarki komunalnej.

Połączenie przedsiębiorstw znajdujących się na terenie różnych miast może być oczywiście w szczególnych przypadkach uzasadnione. A więc np. może się okazać, że tzw. wodociąg grupowy, łączący siecią wodociągową kilka miast, jest efektywniejszy ekonomicznie od wodociągów indywidualnych. Z zastosowania rachunku ekonomicznego może także wynikać konieczność łączenia baz remontowych, pralni (jeżeli koszty transportu i utrzymania punktów usługowych są niższe od kosztów utrzymania kilku pralni). Wskazane wydaje się łączenie hoteli, znajdujących się na terenie różnych miast położonych niedaleko siebie, zwłaszcza przy dobrze rozwiniętej komunikacji międzymiastowej, gdyż mogłoby to sprzyjać pełniejszemu ich wykorzystaniu. Wszędzie tam natomiast, gdzie łączenie przedsiębiorstw nie daje konkretnych efektów ekonomicznych⁸ i — co chyba jeszcze ważniejsze — gdzie nie można przenieść świadczeń komunalnych między różnymi miastami, komasacja przedsiębiorstw znajdujących się na terenie różnych miast nie ma uzasadnienia⁹.

3. Pewne zastrzeżenia budzi następnie wprowadzenie w niektórych dziedzinach gospodarki komunalnej rozrachunku gospodarczego. Szczególnie nie znajduje uzasadnienia forma rozrachunku gospodarczego w odniesieniu do przedsiębiorstw oczyszczania miast i osiedli. Pomijając już nawet fakt, że przy oczyszczaniu ulic i placów nie występuje odpłatność ze strony mieszkańców, rady narodowe płacą należność za oczyszczanie ulic i placów z reguły w formie ryczałtu, a więc niezależnie od jakości, rozmiarów i częstotliwości tych usług (wynika to z praktycznej niewymierności świadczonych w tym zakresie usług). Następuje w ten sposób faktyczne uniezależnienie wydatków przedsiębiorstw oczyszczania od ich dochodów.

Forma rozrachunku gospodarczego nie znajduje dostatecznego uzasadnienia również w wielu innych dziedzinach gospodarki komunalnej, np. w ogrodach zoologicznych, w zakładach pogrzebowych, w wodociągach, w kanalizacji, w łaźniach. Zapotrzebowanie na te usługi jest w zasadzie ustabilizowane na pewnym określonym dla poszczególnych miast

⁸ W rachunku ekonomicznym, mającym uzasadnić komasację przedsiębiorstw znajdujących się na terenie różnych miast, konieczne jest uwzględnienie faktu, że koszty administracyjne przedsiębiorstw wielozakładowych są z reguły wyższe od analogicznych kosztów przedsiębiorstw jednozakładowych (przy utrzymaniu administracji, która będzie kierowała zakładami, wzrastają koszty transportu, koszty podróży służbowych opłaty telefoniczne itp.).

⁹ Nadmiar wody w jednym mieście nie może zlikwidować ani złagodzić deficytu wody w innych miastach, mimo że przedsiębiorstwa wodociągowe połączone zostaną w jedno przedsiębiorstwo wielozakładowe itp.

i osiedli poziomie, nie podlega nieprzewidzianym wahaniom w czasie. Nie ma zatem potrzeby utrzymywania we wskazanych tu dziedzinach aparatu administracyjnego, który by decydował o rozmiarach i profilu produkcji, badał potrzeby odbiorców, elastyczność popytu itp., jak to ma miejsce np. w przemyśle czy handlu.

W omawianym tu zakresie gospodarki komunalnej najodpowiedniejszą formą organizacyjną jest — jak się wydaje — zakład budżetowy, w rozumieniu powołanej już wyżej uchwały nr 432 Rady Ministrów i zarządzenia ministra finansów z dnia 15 VI 1965 r. w sprawie gospodarki finansowej zakładów budżetowych¹⁰. Mogą być organizowane w tych przypadkach także jednostki budżetowe, rozliczające się z budżetem metodą brutto. Forma zakładu albo jednostki budżetowej jest niewątpliwie tańszą formą organizacyjną niż przedsiębiorstwo (uproszczenie ewidencji, rozliczeń, sprawozdawczości, struktury administracyjnej itp.)¹¹.

4. Nie znajdują przy tym dostatecznego uzasadnienia niektóre z przyjętych obecnie kryteriów kwalifikowania jednostek gospodarki komunalnej do różnych form organizacyjnych. I tak np. wydaje się, że zatrudnienie 30 pracowników nie powinno stanowić jedyne go warunku powoływania przedsiębiorstw wielobranżowych, bo liczba zatrudnionych pracowników wcale jeszcze nie świadczy o rozmiarach zadań, które by uzasadniały powołanie przedsiębiorstwa. Co więcej, przy takim kryterium istnieje zawsze możliwość powołania przedsiębiorstwa po stosownym zwiększeniu zatrudnienia, nawet jeżeli to nie jest uzasadnione faktycznymi potrzebami. Pewne zastrzeżenia budzi następnie obowiązujący podział przedsiębiorstw komunalnych według typów organizacyjnych oraz stosunkowo duże zróżnicowanie uposażenia pracowników i ilości etatów osobowych w poszczególnych typach organizacyjnych przedsiębiorstw.

Przyjęcie ilości zatrudnionych pracowników jako kryterium kwalifikowania przedsiębiorstw do poszczególnych typów organizacyjnych¹² sprzyja łatwo przerostom administracyjnym i stanowi antybodziec podnoszenia wydajności pracy. Przedsiębiorstwa dążące do zakwalifikowania do wyższego typu organizacyjnego (m. in. w tym celu, ażeby uzyskać prawo do wyższych uposażeń) nie tylko nie muszą starać się o likwidację przerostów administracyjnych, ale są wręcz zainteresowane zwiększeniem stanu zatrudnienia, nawet gdy nie zachodzi wcale tego potrzeba.

Niezadowolające są także inne kryteria, stosowane w tym zakresie alternatywnie obok liczby zatrudnionych pracowników, jak np. wartość

¹⁰ M. P. nr 34, poz. 190.

¹¹ Badania przeprowadzone w województwie wrocławskim wykazały, że koszty administracyjne zakładów budżetowych były około 20% niższe niż w analogicznych rozmiarach przedsiębiorstwach.

¹² Okólnik nr 25 ministra gospodarki komunalnej z dnia 8 VIII 1956 r. w sprawie schematów organizacyjnych przedsiębiorstw komunalnych (nr 0/012/56).

lub rozmiary produkcji, ilość usług itp. Kwalifikowanie przedsiębiorstw komunalnych do poszczególnych typów organizacyjnych na podstawie wartości produkcji (usług) stanowi bodziec skłaniający przedsiębiorstwa do marnotrawstwa materiałów i niepełnego wykorzystania środków trwałych. Im bowiem większe będzie zużycie materiałów, im więcej będzie miało przedsiębiorstwo środków trwałych, tym wyższa będzie wartość jego produkcji (usług), a co za tym idzie — przedsiębiorstwo będzie miało większe możliwości zakwalifikowania się do wyższego typu organizacyjnego. Innego rodzaju wątpliwości budzą zastosowanie kryteria ilościowe produkcji, zwłaszcza ze względu na sposób ich zróżnicowania¹³.

Bardzo wskazane byłoby, aby Ministerstwo Gospodarki Komunalnej ustaliło proporcje, jakie powinny zachodzić między stanem zatrudnienia a wielkością urządzeń. Racjonalne ustalenie liczby pracowników niezbędnych do należytego utrzymania np. 1 km sieci gazowej, wodociągowej czy kanalizacyjnej, 1 km ulicy itp., byłoby niezmiernie pożyteczne także z tego względu, że pozwoliłoby na właściwą ocenę zaspokojenia potrzeb w danym zakresie. Stosowane dotychczas kryteria, od których uzależnia się stan zatrudnienia, mianowicie rozmiar produkcji oraz typ organizacyjny przedsiębiorstwa (zależy on od liczby pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwie), powinny zostać uchylone na rzecz proponowanego kryterium wielkości urządzeń. Jak się wydaje, potrzeby w zakresie zatrudnienia determinowane są przede wszystkim wielkością urządzeń, a nie wartością czy rozmiarem produkcji, która bardzo rzadko kształtuje się wprost proporcjonalnie do stanu zatrudnienia. Jest to zresztą jedna z charakterystycznych cech przedsiębiorstw komunalnych, wyraźnie je pod tym względem odróżniająca od innego rodzaju przedsiębiorstw.

5. Poważne zastrzeżenia budzi wreszcie faktyczne podporządkowanie przedsiębiorstw gospodarki komunalnej organom prezydów wojewódzkich rad narodowych (wojewódzkim zrzeszeniom, zjednoczeniom i wydziałom gospodarki komunalnej), chociaż na podstawie ustawy z dnia 25 I 1958 r. o radach narodowych¹⁴ przedsiębiorstwa komunalne powinny być podporządkowane właściwym miejskim i osiedlowym radom narodowym. W szczególności nie wydaje się uzasadnione tworzenie na

¹³ Np. w przypadku jednobranżowych przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych organizacja przedsiębiorstwa, ilość etatów, stawki uposażeń itp. powinny być bardziej zróżnicowane w przypadku produkcji rocznej wynoszącej 4 500 000 do 12 000 000 m³ wody i zatrudnieniu od 200 do 300 osób, niż przy rocznej produkcji wody 11 900 000 do 12 000 000 m³ i zatrudnieniu od 299 do 301 osób. Tymczasem właśnie w pierwszym przypadku obowiązuje jeden schemat organizacyjny z jednolitymi stawkami uposażeń, a w drugim — ponieważ możliwe jest istnienie dwóch typów organizacyjnych przedsiębiorstw — mogą być przyjęte dwa różne schematy organizacyjne przedsiębiorstw, a co za tym idzie — także różne ilości etatów osobowych, różne stawki uposażeń itp.

¹⁴ Jednolity tekst: Dz. U. 1963, nr 29, poz. 172.

szczeblu wojewódzkim zrzeszeń gospodarki komunalnej, które ustalają dla przedsiębiorstw komunalnych plany produkcji (usług) oraz różnego rodzaju limity nie licząc się z miejscowymi radami narodowymi. Zarządzanie ze szczebla wojewódzkiego małymi przedsiębiorstwami i zakładami komunalnymi możliwe jest tylko przy zastosowaniu metod administracyjnych, a więc wymaga rozbudowanego aparatu administracyjnego, nie pozwala na wydobycie niezbędnej inicjatywy społecznej i zmniejsza poczucie odpowiedzialności właściwych rad narodowych za należyte funkcjonowanie gospodarki komunalnej. W tych warunkach osiedlowe, miejskie, a nawet i powiatowe rady pełnią tylko formalnie funkcje „honorowych opiekunów” przedsiębiorstw gospodarki komunalnej¹⁵.

Powołanie wojewódzkich zrzeszeń gospodarki komunalnej — obok istniejących wydziałów gospodarki komunalnej prezydiów wojewódzkich rad narodowych — rodzi ponadto szereg dalszych wątpliwości. I tak np. nie wiadomo, w jakim stosunku mają pozostawać do siebie te dwa organy szczebla wojewódzkiego i który z nich jest ważniejszym organem. Obydwa te organy, konkurujące niejako z sobą, często dublują się wzajemnie lub wydają sprzeczne zarządzenia jednostkom organizacyjnym niższego stopnia¹⁶. Nie wiadomo również, w jakim stosunku ma pozostawać wojewódzkie zrzeszenie do wydziałów gospodarki komunalnej i mieszkaniowej prezydiów miejskich i powiatowych rad narodowych, stąd nieuniknione są spory kompetencyjne¹⁷.

Wydaje się, że utworzenie wojewódzkich zrzeszeń gospodarki komunalnej jest konsekwencją mechanicznego przeniesienia do gospodarki komunalnej obowiązujących schematów zarządzania z przemysłu. Nie znajduje to jednak dostatecznego uzasadnienia. Potrzeba koncentracji i specjalizacji przemysłu; uzasadniająca tworzenie zjednoczeń, nie odnosi się w ogóle do gospodarki komunalnej, gdzie w zasadzie nie może być mowy o koncentracji i specjalizacji działalności gospodarczej. Jeżeli zaś zachodzi potrzeba rozszerzenia koordynacyjnych i kontrolnych funkcji organów stopnia wojewódzkiego, to można to uczynić nakładając dodatkowe obowiązki na istniejące już wydziały gospodarki komunalnej prezydiów wojewódzkich rad narodowych¹⁸.

¹⁵ Por. M. Chrzanowski, *Czy zjednoczenia są potrzebne*, Rada Narodowa 1962, nr 6, s. 10.

¹⁶ Francuzi mówią: „deux ordres — desordere”, czyli dwa rozkazy — to nieład.

¹⁷ Istniejące do 1956 r. wojewódzkie zarządy przedsiębiorstw i urzędzeń komunalnych — obok wydziałów gospodarki komunalnej i mieszkaniowej prezydiów wojewódzkich rad narodowych — nie zdały egzaminu m. in. z tych właśnie względów i w rezultacie zostały zlikwidowane. Tym większe zdziwienie budzi powołanie w 1962 r. zrzeszeń gospodarki komunalnej, które w praktyce, jak się zdaje tylko nazwą różnią się od dawnych zjednoczeń.

¹⁸ L. Hirszfeld wyraził się kiedyś, na wykładzie uniwersyteckim, że wszelkie próby usprawnienia przez mnożenie liczby organów są równie naiwne, jak próby zwiększenia prędkości pociągu przez zwiększenie liczby pasażerów.

Postulowane ograniczenie zakresu uprawnień organów gospodarki komunalnej stopnia wojewódzkiego pozwoliłyby na znaczną redukcję etatów osobowych w tych organach i na przeniesienie wysoko kwalifikowanych pracowników do przedsiębiorstw i zakładów, gdzie kwalifikacje ich mogłyby być dużo racjonalniej wykorzystane.

FINANSOWANIE GOSPODARKI KOMUNALNEJ

1. Obowiązujące zasady finansowania przedsiębiorstw gospodarki komunalnej zostały określone uchwałą nr 281 Rady Ministrów z dnia 10 VIII 1960 r. w sprawie systemu finansowego przedsiębiorstw gospodarki komunalnej¹⁹; nie ma natomiast odrębnych przepisów prawnych w sprawie finansowania jednostek i zakładów budżetowych gospodarki komunalnej a zatem jednostki te i zakłady finansowane są na zasadach ogólnych. Podstawowe zasady finansowania przedsiębiorstw gospodarki komunalnej określone zostały w zasadzie analogicznie jak w pozostałych przedsiębiorstwach terenowych.

Zysk przedsiębiorstw komunalnych dzieli się na: wpłatę do właściwego budżetu terenowego, odpisy na fundusz zakładowy, odpisy na fundusz rezerwowy, odpisy na fundusz rozwoju. Zysk niezależny od działalności przedsiębiorstw podlega wpłacie do budżetu wojewódzkiej rady narodowej (rady narodowej miasta wyłączonego z województwa). Zysk nieprawidłowy przekazywany jest w 50% do budżetu właściwej rady narodowej, a w pozostałej części do zjednoczenia (zrzeszenia) lub wydziału prezydium wojewódzkiej rady narodowej (rady narodowej miasta wyłączonego), z przeznaczeniem na zasilanie funduszy inwestycyjno-remontowych przedsiębiorstw.

Przedsiębiorstwa osiągające rentowność do 3% dokonują wpłat z zysku do budżetu w wysokości 10% zysku prawidłowego, pomniejszonego o odpisy na fundusz zakładowy (opierające się na oddzielnych przepisach prawa). Jeżeli przedsiębiorstwa osiągają rentowność powyżej 3%, to wpłaty z zysku do budżetu ulegają zwiększeniu o 3% za każdy procent dalszego wzrostu rentowności. Na fundusz rezerwowy odpisują przedsiębiorstwa część zysku, w wysokości ustalonej przez prezydium właściwej rady narodowej, nie przekraczającej jednak 10% planowanego rocznego osobowego funduszu płac przedsiębiorstwa. Część zysku pozostała po dokonaniu wpłat do budżetu oraz odpisów na fundusz zakładowy i fundusz rezerwowy przeznacza się na fundusz rozwoju przedsiębiorstw.

Przedsiębiorstwa gospodarki komunalnej zostały w zasadzie zwolnione z obowiązku opłacania podatków od obrotu (z pewnymi wyjątkami)²⁰.

¹⁹ Jednolity tekst: M. P. 1964, nr 46, poz. 224.

²⁰ Zarządzenie ministra finansów z dnia 22 I 1953 r. w sprawie stawek podatku od operacji nietowarowych dla komunalnych jednostek gospodarczych (PD-635/2/53).

2. Jeżeli obowiązujące opłaty i stawki taryfowe nie pokrywają planowanych kosztów własnych świadczonych usług lub wyrobów, powiększonych o podatek obrotowy i podatek od operacji nietowarowych oraz stosowaną marżę zysku, to przedsiębiorstwa otrzymują na wyrównanie tej różnicy dopłatę z budżetu właściwej rady narodowej²¹. Dopłaty budżetowe mają w praktyce bardzo szerokie zastosowanie, gdyż w większości dziedzin gospodarki komunalnej opłaty i taryfy komunalne nie pokrywają w pełni kosztów przedsiębiorstw. Jest to charakterystyczna cecha przedsiębiorstw komunalnych, wyróżniająca je spośród innych przedsiębiorstw terenowych. Głoszona jest nawet teza, że przedsiębiorstwa komunalne nie powinny być przedsiębiorstwami rentownymi, że usługi komunalne świadczone na rzecz społeczeństwa powinny być tylko częściowo odpłatne, że w przyszłości należy stopniowo znosić odpłatność za usługi komunalne²².

Tego rodzaju pogląd budzi w obecnych warunkach wątpliwości. Wyśuwany często argument, że nie należy dopuszczać w przedsiębiorstwach komunalnych do tworzenia zysku, gdyż zysk ten ciążyłby na budżetach rodzinnych, a wysokie ceny za usługi komunalne odstręczałyby od szerszego korzystania z tych usług, nie jest — moim zdaniem — poważny. Analogiczna w istocie rzeczy jest jednak sytuacja w odniesieniu do wszelkich innych usług i artykułów pierwszej potrzeby. W cenie chleba, masła, cukru, obuwia czy ubrania mieści się przecież także zysk, a niekiedy i wysoki podatek obrotowy, a mimo to przedsiębiorstwa produkujące te artykuły pierwszej potrzeby są przedsiębiorstwami rentownymi. Gdyby konsekwentnie operować tym argumentem — zysk nigdzie nie mógłby stanowić podstawy oceny działalności przedsiębiorstwa, a przecież — jak wiadomo — zysk i stopa zysku urastają ostatnio w większości państw socjalistycznych do rangi podstawowego kryterium oceny działalności przedsiębiorstwa²³.

Opłaty i taryfy komunalne nie pokrywające w pełni kosztów przedsiębiorstw i zakładów komunalnych nie spełniają w gospodarce komunalnej swoich funkcji ekonomicznych i powodują wiele ujemnych skutków gospodarczych i społecznych. Są one zwłaszcza przyczyną występowania różnych form marnotrawstwa w korzystaniu z deficytowych usług komunalnych²⁴. Marnotrawstwo to nie tylko obniża stopień zaspokojenia

²¹ Zarządzenie ministrów finansów i gospodarki komunalnej z dnia 17 II 1965 r. w sprawie ustalania dopłat budżetowych dla przedsiębiorstw gospodarki komunalnej (M. P. nr 11, poz. 40).

²² Teza taka sformułowana została m. in. na XXII Zjeździe KPZR (por. *Program KPZR*, Trybuna Ludu z 1 XI 1961 r., wyd. C, s. 3).

²³ Por. A. Kosygin, *O usprawnieniu zarządzania przemysłem, doskonaleniu planowania i zwiększaniu bodźców ekonomicznych w produkcji przemysłowej*, referat wygłoszony w dniu 29 września 1965 r. na Plenum KCKPZR (Trybuna Ludu z 30 IX 1965, wyd. C, s. 4).

²⁴ Por. A. Ginsbert, *Zarys polityki komunalnej*, Warszawa 1965, s. 230—231.

potrzeb społeczeństwa w zakresie usług komunalnych, ale powoduje także wzrost dopłat budżetowych na pokrycie deficytów przedsiębiorstw oraz wzrost potrzeb inwestycyjnych.

Niskie ceny i opłaty, nie zapewniające rentowności, mają sens tylko tam, gdzie wskazane jest zachęcanie społeczeństwa do szerszego korzystania z usług (np. w dziedzinie kultury — teatry i wydawnictwa), nie ma natomiast w obecnych warunkach potrzeby zachęcania społeczeństwa do szerszego korzystania ze środków komunikacji miejskiej, do zwiększania zużycia gazu czy wody. Wydaje się, że racjonalne ustalenie opłat i taryf komunalnych — po odpowiednim zrekompensowaniu podwyżki opłat w budżetach rodzinnych — znakomicie zmniejszyłoby deficyt usług komunalnych w naszej gospodarce²⁵.

Przy postulacie wprowadzenia do gospodarki komunalnej rzeczywistej rentowności nie wydaje się też, aby obowiązująca 3-procentowa (a w komunikacji miejskiej 5-procentowa) granica rentowności mogła być wystarczająca. Przy istniejącej w przedsiębiorstwach gospodarki komunalnej relacji wartości majątku trwałego do kosztów eksploatacji 6 : 1, a w zakładach wodociągowych nawet 16 : 1, 5-procentowy narzut zysku na koszty stanowi 0,8% (w wodociągach zaledwie 0,3%) wartości majątku trwałego. Narzut w tej wysokości nie może zagwarantować w żadnym razie finansowania z zysku reprodukcji ani tym bardziej rozwoju urządzeń gospodarki komunalnej²⁶. Stanie się to oczywiście z chwilą wprowadzenia stopy zysku odnoszonej do wartości środków trwałych i obrotowych — jako podstawowego kryterium oceny działalności przedsiębiorstw²⁷.

Do czasu ustalenia opłat i taryf komunalnych w takiej wysokości, jaka zapewni przedsiębiorstwom rzeczywistą rentowność, konieczne będzie utrzymanie obowiązującego systemu dopłat budżetowych. Wydaje się jednak, że tego rodzaju dopłaty budżetowe powinny pokrywać wyłącznie różnice opłat i stawek taryfowych za usługi i dostawy świadczone dla ludności, nie ma natomiast żadnych powodów, aby dopłaty budżetowe pokrywały także różnice opłat i stawek taryfowych za usługi i dostawy świadczone na rzecz przedsiębiorstw uspołecznionych (czy — tym bardziej — na rzecz przedsiębiorstw nie uspołecznionych). Tego rodzaju pośrednie finansowanie przedsiębiorstw przez jednostki gospodarki komunalnej godzi w zasadę rozrachunku gospodarczego i powinno zostać zaniechane.

²⁵ Ibidem, s. 232—233.

²⁶ Z. Dziembowski, *Czy taryfy komunalne nie wymagają zmian?* Miasto 1965, nr 9, s. 23.

²⁷ Postulat wprowadzenia stopy zysku jako miernika oceny działalności przedsiębiorstwa sformułowany został w uchwale IV Plenum KC PZPR (IV Plenum KC PZPR, *Kierunki zmian w systemie planowania i zarządzania gospodarką narodową w latach 1966—1970*, Warszawa 1965, s. 152).

Nie wydaje się także słuszne uzależnianie przekroczenia planu usług komunalnych wymagających dopłaty budżetowej od uprzedniej zgody prezydium właściwej rady narodowej. Warunek ten²⁸ pozostaje w sprzeczności z postanowieniami § 10, ust. 3 i 4 uchwały nr 281 Rady Ministrów; przewidują one wyraźnie, że w przypadkach gospodarczo uzasadnionego przekroczenia planu świadczonych usług prezydium rad narodowych obowiązane są do odpowiedniego zwiększenia dopłat budżetowych (przy czym do czasu pokrycia należnych dopłat wynikających z przekroczenia planu przedsiębiorstwa mogą korzystać z kredytu bankowego). Zgoda na przekroczenie planu usług jest więc zupełnie niepotrzebna w przypadku gdy przekroczenie to jest gospodarczo uzasadnione. Prezydium rad narodowych powinny co najwyżej określić, jakie przypadki przekroczenia planu należy uznać za gospodarczo uzasadnione albo w odniesieniu do jakich rodzajów usług dopłata budżetowa będzie automatycznie zwiększona w przypadkach przekroczenia planu. Mogłoby to stanowić skuteczny bodziec ekonomiczny do przekraczania planu usług i tym samym do podniesienia stopnia zaspokojenia potrzeb w zakresie usług komunalnych.

3. Bardziej konsekwentnego rozwiązania wymaga następnie sformułowana w § 2 ust. 5 uchwały nr 281 Rady Ministrów zasada, według której zysk nieprawidłowy może być wykorzystywany częściowo przez właściwą miejscową radę narodową oraz częściowo przez wydział gospodarki komunalnej prezydium wojewódzkiej rady narodowej czy rady narodowej miasta wyłączonego z województwa (a w razie istnienia zjednoczenia przedsiębiorstw gospodarki komunalnej — przez samo zjednoczenie). Tego rodzaju rozwiązanie zachęca wydziały gospodarki komunalnej prezydiów wojewódzkich rad narodowych do tolerowania nieprawidłowej działalności podległych im przedsiębiorstw.

Zysk nieprawidłowy nie powinien być też traktowany identycznie jak zysk niezależny od działalności przedsiębiorstw, odprowadzany w całości do budżetu wojewódzkiego (miasta wyłączonego z województwa); zysk nieprawidłowy powinien być raczej odprowadzany w całości na rzecz budżetu centralnego, a w każdym razie zasada ta powinna dotyczyć zysku nieprawidłowego osiągniętego przez przedsiębiorstwa rozliczające się z budżetami wojewódzkimi (i miast wyłączonych z województwa).

4. Nie wydaje się dostatecznie uzasadnione tworzenie w przedsiębiorstwach komunalnych funduszu rezerwowego. Fundusz taki, jeżeli ma spełniać w sposób właściwy swoje zadania, powinien być tworzony wyłącznie na szczeblu województwa (miasta wyłączonego z województwa). Tworzenie funduszu rezerwowego w przedsiębiorstwach powoduje

²⁸ Sformułowany w § 13, ust. 1 zarządzenia ministra finansów z dnia 3 VII 1964 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu rozliczeń przedsiębiorstw gospodarki komunalnej z budżetami terenowymi (M. P. nr 46, poz. 225).

zbędne „zamrażanie” środków, gdyż straty przedsiębiorstw, które mogą być pokryte z tego funduszu, występują tylko w pewnych przedsiębiorstwach²⁹.

Pewne wątpliwości budzi także przyjęta zasada uzależniania poziomu funduszu rezerwowego od wysokości funduszu płac. Ryzyko strat, na pokrycie których tworzony jest fundusz rezerwowy, nie zawsze jest bowiem proporcjonalne do funduszu płac, ale zależne raczej od wielkości przedsiębiorstwa oraz od rozmiarów ogólnych nakładów produkcyjnych.

5. Specyficzną cechą systemu finansowego przedsiębiorstw gospodarki komunalnej jest m. in. zwolnienie przedsiębiorstw komunalnych z podatku obrotowego i od operacji nietowarowych — z wyjątkiem jednobranżowych przedsiębiorstw hoteli, pralni i farbiarni.

Zakres zwolnień podatkowych w gospodarce komunalnej nie jest konsekwentny. Nie wiadomo na przykład, dlaczego obowiązane są płacić podatek od operacji nietowarowych jednobranżowe hotele, pralnie i farbiarnie, a zwolnione zostały od podatku zakłady hotelowe i pralnie wchodzące w skład przedsiębiorstw wielobranżowych, albo dlaczego opłacają podatek hotele, które świadczą usługi głównie na rzecz jednostek gospodarki społecznej, podczas gdy nie płacą podatku inne przedsiębiorstwa komunalne, świadczące swoje usługi dla jednostek gospodarki społecznej.

Wydaje się, że należałoby postulować zwolnienie z podatku od operacji nietowarowych wszystkich przedsiębiorstw komunalnych. Podatek ten nie spełnia bowiem i nie powinien spełniać w gospodarce komunalnej swojej podstawowej funkcji — regulatora rentowności. Druga podstawowa funkcja podatku od operacji nietowarowych — fiskalna — może być z powodzeniem pełniona przez same wpłaty z zysku do budżetu, przy czym można będzie uzyskać ten sam efekt ekonomiczny przy znacznie niższych kosztach manipulacyjnych. Przeciwno opodatkowaniu przedsiębiorstw gospodarki komunalnej przemawia wreszcie także ich deficytowy w większości charakter.

6. Specyficzną instytucją systemu finansowego gospodarki komunalnej jest wreszcie instytucja udziału jednostek gospodarczych w kosztach inwestycji komunalnych.

Ogólne zasady i tryb partycypowania jednostek gospodarczych w kosztach inwestycji komunalnych określone zostały w uchwale nr 100 Rady Ministrów z dnia 27 IV 1965 r. w sprawie planowania, realizacji i finan-

²⁹ Badania przeprowadzone w tym zakresie w przedsiębiorstwach miasta Wrocławia i województwa wrocławskiego wykazały, że w latach 1962—1964 ponad 60% przedsiębiorstw komunalnych nie korzystało z funduszu rezerwowego (na podstawie danych Wojewódzkiego Zrzeszenia Przedsiębiorstw Gospodarki Komunalnej we Wrocławiu).

sowania inwestycji wspólnych³⁰. Odłąbnie uregulowane zostały zasady i tryb uczestniczenia w kosztach inwestycji drogowych³¹. Obowiązek uczestniczenia jednostek gospodarczych w kosztach inwestycji komunalnych powstaje, gdy działalność gospodarcza tych jednostek powoduje konieczność budowy lub rozbudowy urzędów komunalnych, albo gdy jednostki te zgłaszają zapotrzebowanie na usługi komunalne w rozmiarach przekraczających możliwości ich świadczenia przez przedsiębiorstwa i zakłady komunalne.

Wysokość udziału jednostek gospodarczych w kosztach inwestycji komunalnych ustalają prezydya wojewódzkich rad narodowych, po uzgodnieniu z zainteresowanymi jednostkami. Prezydya wojewódzkich rad narodowych mogą przekazać swe uprawnienia, w zakresie przez siebie określonym, prezydentom powiatowych (miejskich, dzielnicowych) rad narodowych. Wysokość udziału ustalona jest na podstawie zbiorczego zestawienia kosztów i ogólnych rozmiarów efektów inwestycyjnych — wynikających z zatwierdzonej dokumentacji — proporcjonalnie do wielkości zapotrzebowania na określone usługi komunalne. Szczegółowe przepisy w sprawie ustalania udziałów w kosztach budowy urzędów komunalnych określone zostały zarządzeniem ministra gospodarki komunalnej z 19 XII 1965 r. w sprawie udziału jednostek gospodarczych w kosztach budowy urzędów komunalnych³².

W praktyce jednostki gospodarcze na ogół niechętnie uczestniczą w kosztach inwestycji komunalnych, zasłaniając się z reguły brakiem środków na ten cel³³. Kwalifikują one nieraz udziały w kosztach inwestycji komunalnych do czynów społecznych, gdyż łatwiej jest im uzyskać od jednostek nadrzędnych fundusze na popieranie czynów społecznych niż na finansowanie tych udziałów³⁴.

³⁰ M. P. nr 26, poz. 128.

³¹ Uchwałą nr 257 Rady Ministrów z dnia 19 VII 1963 r. w sprawie udziału uspołecznionych jednostek gospodarczych w kosztach inwestycji i utrzymania dróg lokalnych oraz udziału dokonujących przewozu w kosztach wzmocnienia oraz naprawy mostów i wiaduktów drogowych na drogach publicznych (M. P. nr 68, poz. 335). Por. także instrukcję ministrów komunikacji i gospodarki Komunalnej z dnia 15 IX 1964 r. w sprawie obliczania obciążenia dróg lokalnych oraz ustalania wielkości udziału uspołecznionych jednostek gospodarczych w kosztach inwestycji drogowych i utrzymania dróg lokalnych (M. P. nr 65, poz. 311).

³² M. P. nr 68, poz. 387.

³³ Badania przeprowadzone w mieście Wrocławiu i w województwie wrocławskim wykazały, że w latach 1961—1964 uczestniczyło w kosztach inwestycji komunalnych zaledwie 20 jednostek gospodarczych co stanowiło 0,6% jednostek gospodarczych korzystających z usług komunalnych (na podstawie danych Wojewódzkiego Zrzeszenia Przedsiębiorstw Gospodarki Komunalnej we Wrocławiu).

³⁴ Por. A. Lityński, *Skutki oddziaływania rad narodowych na przedsiębiorstwa przemysłowe zarządzane centralnie*, Wrocław 1965, s. 76 (maszynopis powielony).

Obowiązujące zasady i tryb uczestniczenia jednostek gospodarczych w kosztach inwestycji komunalnych budzą pewne zastrzeżenia.

a) Niedostatecznie uzasadnione jest ograniczenie obowiązku uczestniczenia jednostek gospodarczych tylko do kosztów inwestycji, przy równoczesnym wyłączeniu z tego obowiązku remontów kapitalnych. Koszty remontów kapitalnych większości urzędów komunalnych kilkakrotnie przekraczają w okresie eksploatacji wartość nakładów inwestycyjnych³⁵. Rozgraniczenie inwestycji i remontów kapitalnych jest niejednokrotnie w praktyce bardzo trudne, w wielu przypadkach istnieje także możliwość ograniczania remontów kapitalnych na rzecz inwestycji.

b) W praktyce bardzo trudny jest także do ustalenia udział, w jakim powinny partycypować jednostki gospodarcze w kosztach inwestycji komunalnych, gdyż żadne z urzędów komunalnych nie służy tylko jednej jednostce gospodarczej. Sprzeczność interesów jednostek gospodarczych i prezydiów rad narodowych przy ustalaniu wysokości tych udziałów prowadzi często do wielu trudnych do rozstrzygnięcia sporów.

c) Obciążenie jednostek gospodarczych z tytułu udziału w kosztach inwestycji komunalnych prowadzi w praktyce nieraz do trudności finansowych tych jednostek. Uczestniczenie w kosztach inwestycji komunalnych wymaga bowiem z reguły angażowania poważnych środków finansowych, których jednostki najczęściej nie mogą pokryć z własnych funduszy. W tych warunkach jednostki zobowiązane do uczestniczenia w kosztach inwestycji komunalnych zmuszone są do korzystania na ten cel z dostacji budżetowych. Tak więc obowiązek partycypowania przedsiębiorstw kluczowych w kosztach inwestycji komunalnych sprowadza się do finansowania tego udziału ze środków budżetu centralnego.

d) Wprowadzenie udziału jednostek gospodarczych w kosztach inwestycji komunalnych osłabia w dużym stopniu odpowiedzialność rad narodowych za rozwój gospodarki komunalnej, albowiem rozkłada ją na setki różnych jednostek gospodarczych, a wynikające trudności w ustalaniu i egzekwowaniu tych udziałów mogą prowadzić do opóźnień w rozwoju urzędów komunalnych.

W tych warunkach należy rozważyć możliwość wprowadzenia zmian w obowiązujących zasadach partycypowania jednostek gospodarczych w kosztach inwestycji komunalnych. Zmiany te powinny pójść — moim zdaniem — z jednej strony w kierunku objęcia tym obowiązkiem także remontów kapitalnych, a z drugiej strony w kierunku uproszczenia tego systemu.

³⁵ Według obowiązujących stawek amortyzacyjnych nakłady na remonty kapitalne wielu urzędów komunalnych, np. sieci wodociągowej czy kanalizacyjnej, powinny pięciokrotnie przekroczyć koszty inwestycji — uchwała Rady Ministrów nr 534 z dnia 13 XII 1961 r. w sprawie amortyzacji środków trwałych (M. P. nr 97, poz. 408, ze zmianami M. P. 1963, nr 10, poz. 48; M. P. 1964, nr 21, poz. 94).

Najprostszą formą rozłożenia ciężaru inwestycji i ewentualnie także remontów kapitałnych urządzeń komunalnych na wszystkie jednostki gospodarcze jest niewątpliwie forma podatku. Przy opodatkowaniu przedsiębiorstw zarządzanych centralnie na rzecz rad narodowych³⁶, wszelkie inwestycje i remonty kapitalne urządzeń komunalnych mogłyby być finansowane z własnych środków budżetów terenowych właściwych rad narodowych³⁷.

Najwłaściwszą formą takiego podatku, który mógłby ewentualnie pochłonąć udziały rad narodowych w dochodach budżetu centralnego, byłby chyba podatek ustalony na podstawie liczby zatrudnionych pracowników. Liczba pracowników zatrudnionych w jednostkach gospodarczych decyduje bowiem na ogół o rozmiarach zapotrzebowania jednostek na środki komunikacji miejskiej, gaz, wodę, kanalizację itp.

7. Powyższe uwagi, mające zresztą w głównej mierze charakter dyskusyjny, nie wyczerpują, rzecz oczywista, rozległej i bardzo złożonej problematyki organizacji i finansowania gospodarki komunalnej. Odrębnego omówienia wymagają w szczególności takie problemy, jak wybór optymalnej formy organizacyjnej, system finansowy przedsiębiorstw i zakładów budżetowych, polityka, zasady i tryb ustalania opłat i taryf komunalnych, proporcje płac w gospodarce komunalnej, systemy premiowania pracowników komunalnych itp. Wszystkie te problemy powinny się stać przedmiotem pogłębionych badań i nawet szerokich dyskusji.

Gospodarka komunalna, skupiająca około 20% majątku narodowego naszego kraju, odgrywająca ogromną rolę w życiu codziennym milionów mieszkańców miast i osiedli, musi znajdować się w centrum uwagi rad narodowych. Nie powinna być pomijana w dyskusji, jaka toczy się na temat planowania i zarządzania gospodarką narodową.

THE ORGANISATION AND FINANCING OF MUNICIPAL ECONOMY IN POLAND

S u m m a r y

The existing scope of municipal economy in Poland is somewhat too large. The hotels, zoological gardens, botanical gardens etc., which do not render services of a strictly municipal character (the essence of said services consists of meeting the everyday requirements of the local population), should not be included in this field of economy.

The activity of some of the municipal establishments, especially of those

³⁶ Por. J. Wierzbicki, *W sprawie rozszerzenia samodzielności finansowej rad narodowych*, *Finanse* 1961, nr 6, s. 38.

³⁷ Inwestycje polegające na doprowadzeniu urządzeń komunalnych bezpośrednio do jednostek gospodarczych i wyłącznie na ich potrzeby powinny być jednak finansowane w całości przez zainteresowane jednostki.

which render services free of charge (e. g. the town sanitary services) can not be based on the principle of economic calculation. The best organisational form would be in that case the form of budgetary establishments.

Enterprises and municipal establishments ought to be subordinated to the competent regional national councils (for boroughs or towns). It does not seem advisable to set up on a voivodship level a special corporation of enterprises and municipal establishments — parallel to the already existing departments of municipal economy at the voivodship national councils.

The municipal enterprises and establishments are, as a rule, of a deficit character; the levied municipal fees and tariffs do not fully cover the operation costs and the deficit is being balanced by subsidies coming from the budgets of the regional national councils. That is — in fact — a characteristic feature of the municipal enterprises, which distinguishes them from any other regional enterprises. The municipal fees and tariffs which do not fully cover the costs of services rendered are causing many negative economic and social results. The raising of municipal fees and tariffs ought to be accompanied by simultaneous recompensation provided for the family budgets.

A specific institution of the municipal financing system is the institution of shares of some business enterprises in the municipal investments costs. In practice, however, there are great difficulties first of all in fixing the portions of the shares and secondly in collecting them.