

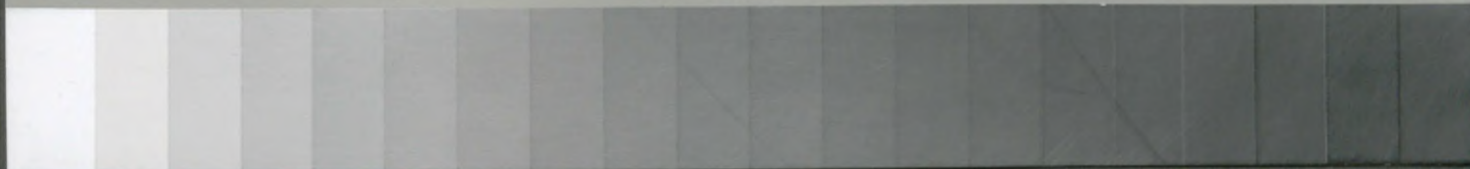


Grey Scale #13



DANES-PICTA.com

A 1 2 3 4 5 6 M 8 9 10 11 12 13 14 15 B 17 18 19



PRACE DZIAŁU GOSPODARCZEJ POLITYKI KOMUNALNEJ
ZWIĄZKU MIAST POLSKICH

LEON WŁADYSŁAW BIEGELEISEN

ZAGADNIENIA EKONOMIKI KOMUNALNEJ

WARSZAWA

WYDAWNICTWO ZWIĄZKU PRACOWNIKÓW ADMINISTRACJI GMINNEJ
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ



Aut. 22 628/13.

PRACE DZIAŁU GOSPODARCZEJ POLITYKI KOMUNALNEJ
ZWIĄZKU MIAST POLSKICH

LEON WŁADYSŁAW BIEGELEISEN

ZAGADNIENIA
EKONOMIKI
KOMUNALNEJ

WARSZAWA

WYDAWNICTWO ZWIĄZKU PRACOWNIKÓW ADMINISTRACJI GMINNEJ
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

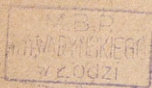
PRACE DZIAŁU GOSPODARCZEJ POLITYKI KOMUNALNEJ
ZWIĄZKU MIAST POLSKICH

LEON WŁADYSŁAW BIEGELEISEN

**ZAGADNIENIA
EKONOMIKI
KOMUNALNEJ**

WARSZAWA

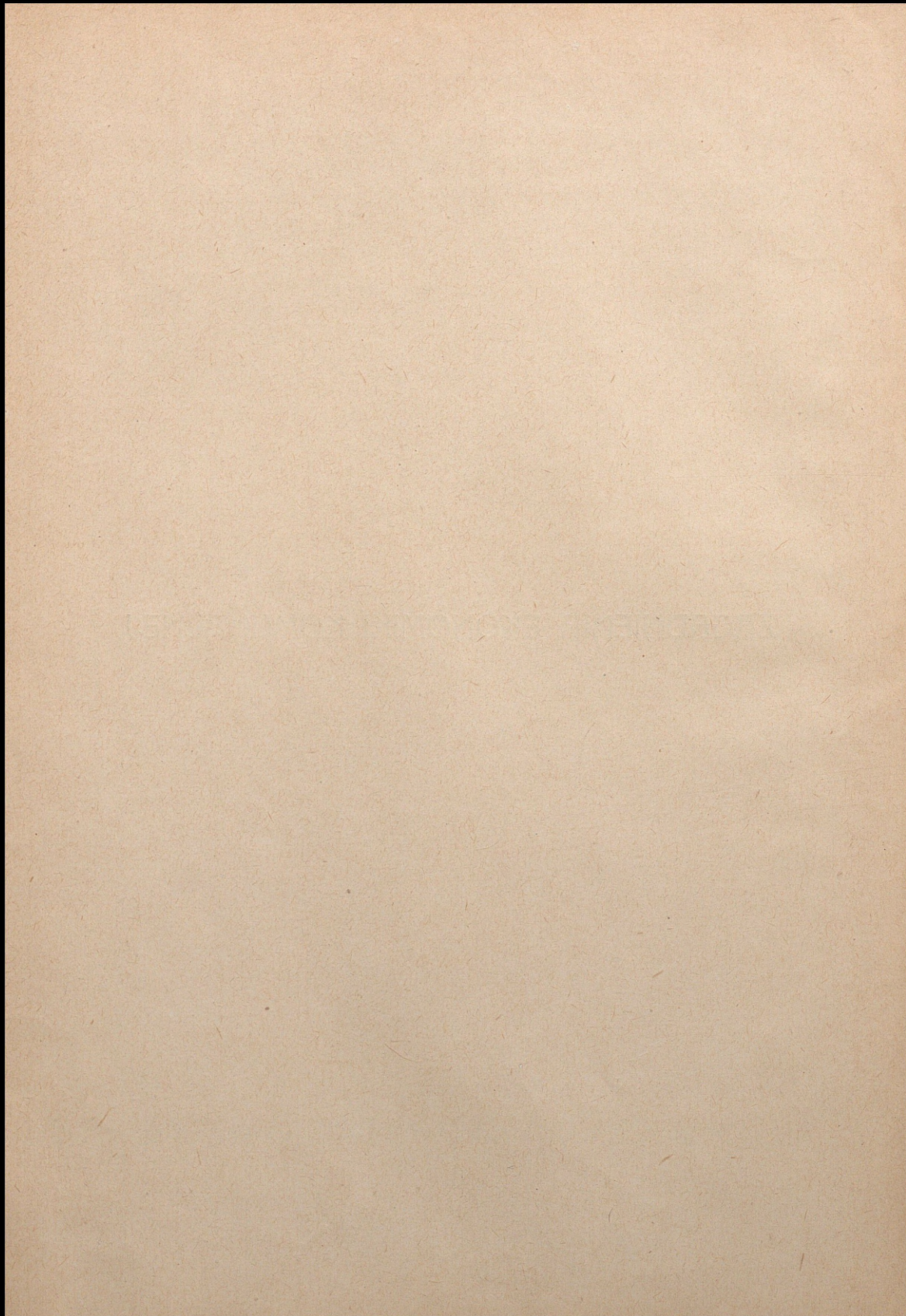
WYDAWNICTWO ZWIĄZKU PRACOWNIKÓW ADMINISTRACJI GMINNEJ
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ



Wzrost do



ZAGADNIENIA EKONOMIKI KOMUNALNEJ



Przedmowa.

W rozdziale tej książki, zatytułowanym „*Ekonomika komunalna*” uzasadniam szerzej mój pogląd na naukę gospodarczej, polityki komunalnej, wyszczególniając zagadnienia, które wchodzi w skład tej gałęzi wiedzy. Praca niniejsza obejmuje tylko część tych zagadnień. Chodziło mi przede wszystkim o ustalenie pojęć podstawowych, dotyczących istoty i zadań samorządu terytorjalnego, tak jak one rozwijały się na tle doświadczeń teorii i praktyki ostatniej doby. Omawiam tedy w pierwszej części pracy problem przebudowy państwa na podstawach samorządowych, zagadnienie jednolitości administracji i decentralizacji przez samorząd, wzajemny stosunek kompetencyjny samorządu gminnego w stosunku do państwa i samorządów wyższych stopni, gospodarcze podstawy podziału administracyjnego, ustalając w ten sposób na tle omówionych zagadnień zadania samorządu terytorjalnego.

Wśród ogólnych zadań samorządu terytorjalnego traktuję szczegółowo zadania gospodarcze. Omawiam kolejno rolę samorządu terytorjalnego na polu administracji gospodarczej, więc poparcia produkcji, obrotu, komunikacji i szkolnictwa zawodowego, stosunek samorządu terytorjalnego do samorządu gospodarczego i sfer gospodarczych, politykę terenową i regulację ze stanowiska rozbudowy przemysłu i handlu, oraz komunikacji, zatrzymując się nad charakterem gmin rolnych i przemysłowych i stąd wynikającymi różnicami w celach i środkach administracji komunalnej, omawiam wreszcie w tej części instytucję urzędów (placówek) gospodarczych, centralizujących politykę gospodarczą związków komunalnych.

Odrębną część działalności gospodarczej tworzą przedsiębiorstwa komunalne, które omawiam obszerniej ze stanowiska ich podziału i historycznego rozwoju, form organizacyjno - prawnych, polityki cen, rachunkowości kamestralnej i kupieckiej, oraz zdolności konkurencyjnej wobec kapitału prywatnego.

W „*Reformie administracji komunalnej*” poruszam zagadnienie usprawnienia i uproszczenia administracji komunalnej, kwestję racjonalnego podziału

agend samorządowych wedle wzorów zachodnich, ustalając schemat podziału dla naszych stosunków, dalej kwestję umniejszenia kosztów administracyjnych i personalnych, wreszcie wyszkolenie i przeszkolenie pracowników samorządowych na Zachodzie i u nas.

Odrębną część poświęcam polityce aprowizacyjnej samorządu terytorjalnego na tle wzorów zachodnich i stosunków polskich, zajmując się szczegółowo kwestją bezpośredniej i pośredniej działalności miast na polu aprowizacyjnym (hale targowe, targowiska, własne placówki sprzedaży itd.), stosunkiem aprowizacji miejskiej do spółdzielczości i obrotu prywatnego, wreszcie rezultatami akcji aprowizacyjnej w postaci regulacji cen artykułów pierwszej potrzeby.

Kończy całość rozdział p. t.: *Ekonomika Komunalna*", będący próbą klasyfikacji materiału komunalnego ze stanowiska naukowego.

Materiał w ten sposób zgrupowany nie obejmuje całokształtu gospodarczej wiedzy komunalnej, reszta zagadnień o ściśle gospodarczym charakterze, więc: kredyt komunalny, zagadnienie budownictwa mieszkaniowego, kwestja robotnicza na terenie miast łącznie z zagadnieniem płac realnych robotników miejskich w stosunku do innych kategorii fizycznie pracujących, będą opracowane oddzielnie. Gospodarczą politykę szkolną omawiam w pracach, które ukazały się w druku p. t.: *„Szkoła a gospodarstwo narodowe”* i *„Polska polityka gospodarcza a szkolnictwo zawodowe”* (rok 1929), podobnie zagadnieniu przedsiębiorstw komunalnych będzie poświęcona odrębna monografia, która obecnie jest w opracowaniu.

Książka niniejsza tworzy pierwszą publikację nowoutworzonego Działu Gospodarczej Polityki Komunalnej Związku Miast Polskich, materiał był w znacznej części drukowany w *„Samorządzie Miejskim”*. Dzięki pomocy ruchliwego Związku Pracowników Gminnych Rzeczypospolitej Polskiej praca niniejsza będzie mogła służyć równocześnie jako podręcznik dla moich słuchaczy na Grupie Samorządowej Wydziału Nauk Politycznych i Społecznych Wolnej Wszechnicy Polskiej i Studium Administracji Komunalnej przy tej Wszechnicy.

Warszawa w marcu 1929 r.

Leon Władysław Biegeleisen.

SPIS RZECZY.

Samorząd i jego zadania w świetle polityki komunalnej.

	str.
I. Podstawowe pojęcia	3
II. Przebudowa państwa na podstawach samorządowych	10
III. Jednolitość administracji - Decentralizacja przez samorząd	16
IV. Wzajemny stosunek poszczególnych stopni samorządu terytorjalnego	19
V. Gospodarcze podstawy administracyjnego podziału	27
VI. Zadania samorządu terytorjalnego	29

Nauka o przedsiębiorstwach komunalnych.

I. Rodzaje przedsiębiorstw komunalnych	41
II. Historyczny rozwój przedsiębiorstw komunalnych	44
III. Gospodarcze i administracyjne podstawy przedsiębiorstw komunalnych	46
IV. Przedsiębiorstwa komunalne i prywatne	50
V. Czynniki publiczne w przedsiębiorstwach komunalnych	53
VI. Rachunkowość w przedsiębiorstwach komunalnych	56
VII. Polityka cen przedsiębiorstw komunalnych	60
VIII. Towarzystwa mieszane	71
IX. Wyodrębnienie i komercjalizacja przedsiębiorstw komunalnych	81

Działalność gospodarcza związków komunalnych.

I. Zadania gospodarcze wśród ogólnych zadań samorządu terytorjalnego	91
II. Samorząd terytorjalny na polu administracji rolniczej. Samorząd rolniczy i terytorjalny	98
III. Samorząd a produkcja i obrót prywatny	106
IV. Polityka terenowa i regulacja ze stanowiska ekonomicznego	109
V. Granice administracyjne związków komunalnych. Gminy rolnicze i przemysłowe	124
VI. Komunalne urzędy gospodarcze	127

Reforma administracji komunalnej.

I. Racjonalna organizacja administracji komunalnej w teorii	139
II. Podział agend i usprawnienie administracji komunalnej w miastach zachodnich	152
III. Podział agend komunalnych w Polsce	173
IV. Samorządowy materiał pracowniczy i urzędniczy, a usprawnienie administracji komunalnej	
A) Wydatki personalne i administracyjne w gospodarce komunalnej :	187
B) Przeszkolenie i wyszkolenie pracowników samorządowych.	203

Działalność aprowizacyjna samorządu terytorjalnego.

I. Bezpośrednie i pośrednie zadania samorządu terytorjalnego w zakresie aprowizacyjnym	229
II. Porozumienia międzykomunalne w celach aprowizacyjnych, spółdziałanie z obrotem spółdzielczym i prywatnym	262
III. Regulacja cen artykułów pierwszej potrzeby na tle kalkulacji komunalnych placówek aprowizacyjnych	
A) Zaopatrzenie a regulacja cen	273
B) Wpływ regulacyjny czynnika komunalnego na ruch cen artykułów pierwszej potrzeby. Kalkulacja artykułów żywnościowych w obrocie komunalnym	284

Ekonomika komunalna.

Cele, zadania i stanowisko w klasyfikacji nauk	295
--	-----

WYDAWNICTWO ZWIĄZKU PRACOWNIKÓW ADMINISTRACJI
GMINNEJ RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

LEON WŁADYSŁAW BIEGELEISEN

ZAGADNIENIA POLITYKI KOMUNALNEJ

WARSZAWA 1928 R.

Samorząd i jego zadania w świetle polityki komunalnej i ekonomicznej.

Zakres działania i zadania samorządu terytorjalnego, kwestia, która obecnie po przezwyciężeniu ostatnich pozostałości wojny w zakresie administracyjnym, poczyną na Zachodzie żywo zajmować nie tylko sfery bezpośrednio zainteresowane, lecz i koła naukowe, da się ująć najistotniej na tle stosunku administracji komunalnej do państwowej, oraz wzajemnego ustosunkowania poszczególnych rodzajów samorządu terytorjalnego. Jest to zarazem ujęcie, pozwalające na uwzględnienie tych niewątpliwie bardzo poważnych zmian, jakie wywołał powojenny układ stosunków w gospodarczych i administracyjnych podstawach polityki komunalnej. Rozpoczynamy od podstawowych pojęć, których, jak zobaczymy, nowoczesny układ stosunków w zakresie administracji państwowej i komunalnej bynajmniej nie naruszył, podobnie zresztą jak, pomimo zasadniczo zmienionych warunków produkcji, obrotu i konsumpcji, podstawowe pojęcia ekonomiki utrzymały się na ogół, wykazując wysoce ujemne skutki ich pomijania w życiu gospodarczem.

1. Podstawowe pojęcia.

Państwo, monopolizując w swem ręku wymiar sprawiedliwości, dopuszcza w zakresie administracji publicznej współpracę z bezpośrednio zainteresowanymi kołami miejscowymi i zawodowymi, wychodząc ze stanowiska, iż uwzględnienie specjalnych okoliczności faktycznych, towarzyszących każdej czynności administracyjnej, poręcza istotną skuteczność zarządzenia administracyjnego w znacznie wyższym stopniu, niżli z góry przez organy centralne dla ogółu obywateli i całego terytorjum państwa wydane i obowiązujące normy i zarządzenia*).

*) Por. Herrnritt: „Grundlehren des Verwaltungsrechtes”. Tübingen. 1921.

Państwo, organizując swą administrację na nowoczesnych podstawach, zastało w znacznej mierze już istniejące i rozwijające się żywotnie związki samorządowe, które prowadziły samoistny zarząd szeregu gałęzi miejscowej administracji kulturalnej, gospodarczej i społecznej. Państwo uznało tedy miejscowe związki komunalne, zwłaszcza gminę, jako jedną z najstarszych komórek organizacyjnych, nadając samorządowi terytorjalnemu w pewnym zakresie prawa administracji publicznej, innym zaś związkom, które powstały później, a które dziś nazwalibyśmy w znaczeniu ekonomicznem samorządem gospodarczym, w znaczeniu prawnem korporacjami prawa publicznego (więc Izbow rolniczym, przemysłowym i t. d.), przyznało również prawo do samoistnego załatwiania spraw, dotyczących pewnej sfery zawodowych i gospodarczych interesów. Związkom komunalnym przysługuje autonomia, więc legislatywa, upoważnienie w zakresie wydawania norm, zakazów i nakazów, przymusowego ich wykonania i t. d., prawa te ujęte są w autonomicznych statutach, które w obrębie upoważnień ustawowych określają szczegółowo cele, system organizacji i środki działalności samorządu terytorjalnego.

W ten sposób rozwinęła się historycznie obok administracji państwowej, administracja samorządowa, prowadzona przez związki komunalne i korporacje prawa publicznego. *Samorząd w najobszerniejszem pojęciu jest to więc udział w publicznej administracji, przysługujący na pewnem terytorjum w obrębie państwa i pod jego sankcją i egzekutywą poszczególnym związkom komunalnym, oraz korporacjom prawa publicznego, mający na celu jak najracjonalniejsze oparcie administracji gospodarczej, kulturalnej i społecznej na miejscowym układzie stosunków i istotnych potrzebach danego terytorjum i jej ludności.* Zrzeszenia mieszkańców pewnego terytorjum upoważnionych ustawowo do wykonywania udziału w publicznej administracji tworzą właściwe związki komunalne.

Z istoty samorządu, jako udziału związków komunalnych w jednolitej administracji publicznej wynika, że niema istotnych różnic w zadaniach i celach między administracją państwową a samorządową, zarówno bowiem państwo, jak i samorząd dążą do tego samego celu: jak najsprawniejszego zarządu sprawami kulturalnymi, gospodarczymi i społecznymi. Różnice te zachodzą natomiast przede wszystkim w organizacji władz, instytucyj i urzędzeń. Cechą istotną samorządu jest samoistna inicjatywa administracyjna ciał i organów samorządowych, pochodzących z wyboru. Wprawdzie wybór kierowniczych organów komunalnych ulega często zatwierdzeniu lub nawet nominacji ze strony państwa, widzącego w tym formalne poręczenie jednolitości administracji publicznej, niemniej zasada wybieralności, zarówno w ciałach uchwalających, jak i wykonawczych zapewnia wszystkim kierunkom społecznym i gospodarczym, stojącym na gruncie państwowym, odpowiedni wpływ na tok

spraw samorządowych. Samodzielność samorządu przebija się również w zdobywaniu i przeznaczeniu środków na zaspokojenie potrzeb administracji komunalnej. Podobnie jak państwo ma samorząd terytorjalny, a w pewnych wypadkach i gospodarczy, prawo — wbrew prywatno - gospodarczemu zasadom zaspakajania potrzeb — przymusowego obciążenia członków i uczestników publicznymi daninami, podatkami, opłatami i składkami.

Najdawniejszą formą samorządu terytorjalnego jest gmina, przez którą rozumiemy związek osób na pewnym, ściśle określonym terytorjum: dla celów samoistnego zarządu sprawami, wynikającymi z miejscowego spółzycia. Terytorjum gminy tworzy okręg działalności związku gminnego. *Samoistny* zarząd spraw gminnych jest jedną z istotnych cech samorządu, czemu jednak bynajmniej nie przeczy wyrobiony historycznie nadzór państwa, mający zresztą w nowoczesnym ujęciu poza kontrolą raczej charakter współpracy i popierania. Poza gminą samorządy wyższego rzędu prowadzą administrację lokalną na terenie większych okręgów, obejmujących szereg gmin (powiaty, okręgi, obwody i t. d.). O podziale na poszczególne związki samorządowe rozstrzyga kryterjum terytorjalne, a nie funkcij rzeczowych, więc do powiatowego samorządu należą zadania, przekraczające siły finansowe gminy, jak również zadania wymagające jednolitego uregulowania dla większych terytorjów. Samorząd terytorjalny nie jest jedynym związkiem, mającym na celu zaspokojenie potrzeb, wynikających z miejscowego spółzycia. Samorząd gospodarczy w formie Izby przemysłowo - handlowych, rolniczych, rzemieślniczych, pracy i t. d. łączy przedstawicieli głównych gałęzi gospodarstwa i zarobkowania oraz pracy na terytorjum państwa lub mniejszego okręgu, samorząd zawodowy grupuje przedstawicieli danego zawodu. I ten samorząd może z ramienia i upoważnienia państwa pełnić funkcje poruczonego zakresu działania, nadto przynależność do związków może mieć charakter przymusowy, co najbardziej odpowiada ich publicznemu charakterowi. I tu statut określa cele, zadania i środki. Korporacje te są równocześnie reprezentacjami interesów wobec opinii społeczeństwa, rządu i ciał parlamentarnych, dbając jednak o podniesienie poziomu zawodowego i etycznego członków. Nadto mamy jeszcze samorząd wyznaniowy, w pewnym zakresie szkolny i t. d.

Samorząd terytorjalny jest jednak najpowszechniejszym związkiem prawa publicznego, obejmuje bowiem na ściśle określonym terytorjum wszystkich obywateli, bez względu na ich przynależność wyznaniową, narodową, zawodową, oraz społeczną. Samorząd ten stwarza niezbędne warunki dla rozwoju innych samorządów.

Nowoczesne zróżnicowanie stosunków prawnie - administracyjnych, gospodarczych, zawodowych i społecznych, gęsta sieć organizacji samorządu gospodarczego i zawodowego, wreszcie silny ruch socjalny przyczynił się do

osłabienia węzłów, płynących z przynależności do samorządu terytorjalnego. Właściciele środków produkcji i zarobkujący we wszystkich niemal gałęziach wytwórczości i obrotu, należą do organizacji zawodowych i reprezentacji interesów, nawet spożycie dotąd nie ujęte organizacyjnie poczyną w coraz wyższym stopniu skupiać się w zrzeszeniach, broniących interesów konsumentów. Często czujemy się nawet bardziej bliscy organizacjom zawodowym, niżli samorządowi terytorjalnemu. Niewspółmierność jednak dążeń i celów, oraz środków jest tu niewątpliwa. Samorząd terytorjalny, będąc wyrazem układu sił i dążeń politycznych, kulturalnych i gospodarczo - społecznych, obejmuje nierównie szerszy zakres działania i głębsze uwzględnienie potrzeb życia zbiorowego na podłożu miejscowym. Jesteśmy, jak to powiedział jeden z zasłużonych samorządowców niemieckich Koch „ostatecznie nie tylko członkami związku hodowców królików, lecz przede wszystkim obywatelami państwa i gminy.“

Zakres działania samorządu terytorjalnego jest zależny od historycznie wyrobionego stosunku państwa do samorządu. Miasta greckie (polis) miały wszelkie cechy suwerenności państwowej, podobnie posiadające daleko idącą autonomję, średniowieczne miasta włoskie były ośrodkami najwyższego rozwoju kultury, jakbyśmy ją dziś może niezbyt ściśle nazwali, samorządowej, podczas gdy okres oświeconego absolutyzmu i państwa policyjnego niszczył w zarodku wszelkie próby samostanowienia gospodarczego i kulturalnego, oddając w ręce państwa, jak najbardziej drobiazgowo etapy produkcji, obrotu i spożycia. Mamy w historii szereg przykładów nadmiernie wybujałego wzrostu zarówno funkcji samorządowych, jak i państwowych w ich wzajemnym stosunku. Nie ulega wątpliwości, że jedno i drugie jest niepożądane, wywołując w pierwszym wypadku wielce szkodliwy dla całości państwa i narodu patriotyzm lokalny, zacieśniający ogólne cele, w drugim nadmierny biurokracyzm, zahamowanie inicjatywy społecznej i zanik odpowiedzialności, wypływający z braku zainteresowania sprawami publicznymi wśród szerokich warstw społeczeństwa. Istotny postęp zarówno życia gospodarczego, jak i administracji publicznej dąży do naturalnej, że użyjemy tu tego wyrazu, równowagi między tendencjami odśrodkowymi i dośrodkowymi w administracji kulturalnej, gospodarczej i społecznej, do zespolenia wspólnych wysiłków państwa i samorządu w kierunku podniesienia poziomu ekonomicznego i kulturalnego kraju i ludności. Dawniejsze teorie przeciwstawiały samorząd państwu, twierdząc, iż organizacja gminna, jako starsza, wyprzedza istnienie państwa, wykazując pewne przyrodzone prawa i przyrodzony zakres działania, nie podlegający ingerencji państwa. Wiemy, iż teoria ta, głoszona z wielkim zapamiętaniem w okresie rewolucji francuskiej (państwo: związek samodzielných i niezależnych gmin), zrealizowana następnie zbyt pośpiesznie bez odpowiedniego

przygotowania w administracji francuskiej*, przyczyniła się w niemałej mierze do utorowania drogi centralizmowi, wprowadzonemu przez Napoleona.

Decret z dn. 5-go listopada 1926 r., rozszerzając wydatnie zakres działania samorządu terytorjalnego, stanowi przełom w dotychczasowym rozwoju administracji publicznej Francji, opartej na zasadach centralistycznych. Decret usamodzielnia w wysokim stopniu administrację komunalną w stosunku do państwa. Najistotniejszym w tym kierunku jest przepis, dotyczący gospodarczej działalności gmin. Gminy upoważnione są nie tylko do pośredniego popierania produkcji, obrotu i spożycia, lecz również do bezpośredniej eksploatacji zorganizowanych na zasadach handlowych i spółdzielczych przedsiębiorstw o charakterze aprowizacyjnym, mających na celu zapewnienie ludności mieszkań, urządzeń higienicznych, sanitarnych, meljoracyjnych, ubezpieczeń społecznych i t. d.

Prócz bezpośredniego prowadzenia przedsiębiorstw użyteczności publicznej we własnym zarządzie, gminy mogą uczestniczyć w formie udziału finansowego w przedsiębiorstwach mieszanych. W ten sposób samorząd miejski we Francji otrzymał trwałe podstawy administracyjno-gospodarcze i nowy impuls do rozwoju przedsiębiorstw komunalnych, stojących na poziomie nowoczesnej techniki. W okresie olbrzymiego rozrostu zbiorowisk miejskich, niejednokrotnie przewyższających ilość mieszkańców szeregu państw europejskich (Paryż liczy tyle mieszkańców, ile Norwegja, Londyn prawie tyle, co Belgja), staje się rozszerzenie zakresu działalności administracji komunalnej w stosunku do państwa coraz bardziej piekącym problemem nowoczesnej administracji państwowej, która zwłaszcza po wojnie przeszła okres wybujałego etatyzmu. Pojęcie miasta, gminy i państwa ulega zasadniczemu przeobrażeniu w związku z postępami nowoczesnej techniki i urządzeń życia zbiorowego, oraz poważnej roli, jaką ludność, zwłaszcza wielkich miast, odgrywa zarówno pod względem siły ekonomicznej i podatkowej, jak i intelektualnego oddziaływania na szerokie masy reszty ludności. Agendy zarządu lokalnego rosną w ostatnich dziesiątkach lat z zawrotną szybkością. Gmina miejska, jako parafia, jako miejsce zgrupowania cechów rzemieślniczych, lub wreszcie, jako teren lokalnej wymiany handlowej, ustępuje w ciągu ostatnich stu lat miejscu gminie o wielce skomplikowanym aparacie komunalnym, o licznych i różnorodnych zadaniach, których celem jest zapewnienie danemu konglomeratowi ludności najnowszych zdobyczy techniki codziennego życia. Na tle tych ustawicznie rosnących zadań obowiązujące dotychczas przepisy ustawodawstwa i tech-

*) Por. Wasiutyński „Państwo a samorząd” oraz Albert Thomas „Französische Gemeindeverfassung”, Morgand „La Loi Municipal” 1902. Rewolucja wyposażyła samorząd gminny w egzekutywę, nadając mu charakter osoby prawnej.

niki administracyjnej stają się w coraz wyższym stopniu anachronizmem *), Zbyt daleko idąca opieka i nadzór ze strony państwa utrudnia samorządowi wykonanie jego rozlicznych zadań. Jesteśmy świadkami we Francji i niemal we wszystkich państwach europejskich rozgrywającego się antagonizmu czynnika państwowego i samorządowego. Rozpęd miasta w kierunku udoskonalenia technicznego zakładów użyteczności publicznej zmusza je często wobec przestarzałych form ustawodawstwa komunalnego do szukania nielegalnych lub alegalnych dróg, umożliwiających wypełnienie niejednokrotnie złożonych i odpowiedzialnych zadań.

Ścisłe zatem określenie zadań nowoczesnej administracji komunalnej łączy się z dokładnem zbadaniem nowoczesnych zdobyczy wiedzy i techniki urzędzeń życia zbiorowego. Zastosowanie bowiem w praktyce tych zdobyczy do mniej lub więcej zwartych zbiorowisk ludzkich pokrywa się w znacznej mierze z zadaniami i zakresem działania samorządów lokalnych. Państwo jest zbyt skomplikowanym i rozbudowanym aparatem administracyjnym, nadto zbyt odległym od tych bezpośrednich potrzeb ludności, które zaspakaja racjonalna aprowizacja, zaopatrzenie w światło, wodę, mieszkania, urządzenia higieniczne i t. d.

Rozbudowa samorządu terytorjalnego odciąża w znacznym stopniu państwo, zastępując oderwane formy zarządu państwowego bardziej związanymi z życiem, elastycznymi zarządzeniami samorządu. Nowoczesne ustawodawstwo ma przed sobą ważne zadanie do wypełnienia, wyrównując stopniowo wybujałe dotąd różnice, jakie zachodzą między stanowiskiem obywatela państwa, a rolą producenta i konsumenta, zwłaszcza w uprzemysłowionych środowiskach miejskich. Dekret z dn. 5-go listopada 1926 r. zapewnia we Francji prawne podstawy wydatnie rozszerzonej działalności związków komunalnych zwłaszcza w zakresie gospodarczym. Jest to pierwszy krok naprzód w wyzwoleniu samorządu francuskiego z więzów centralistycznych, które dotąd sztucznie hamowały rozwój twórczej działalności miejscowych czynników.

Przeciwieństwem stosunków francuskich, które zresztą, jak widzimy, w ostatnich latach uległy znacznej poprawie wskutek prądów decentralistycznych** jest rozwój administracji angielskiej, polegający na pełnem uznaniu zasady „Selfgovernment”.

Wiemy, iż jednolitość administracji została w Anglii tak daleko posunięta, iż u „dołu”, to jest w miejscowych okręgach terytorjalnych, cała admini-

*) Por. Leroy Maxime — *La science nouvelle du Gouvernement local... Le mouvement communal* Nr. 84. 1927

**) Por. „*La Reforme Administrative*”. „*La Vie Communale et départementale*” - Paris, Mars, 1927, str. 110. „*Decret du 5 Novembre 1926*” par L. Carrère. Porównaj także „*Déconcentration administrative*” par H. Commandeur.

stracja za wyjątkiem ściśle określonych dziedzin spoczywa w rękach z wyboru pochodzącego samorządu lokalnego (Lokal - Government). Samorząd obejmuje zatem w Anglii całą administrację miejscową, czyniąc zbytecznem utrzymanie podwójnego aparatu administracyjnego. Państwo jest tu właściwie związkiem związków komunalnych (magna communa), zorganizowanych na zasadzie pełnej samorządności, lecz i zarazem pełnej jednolitości naczelnego kierownictwa państwowego. Między państwem a samorządem niema sprzeczności, samorząd lokalny w Anglii jest organem jednolitej administracji kraju. z wszelkimi tej jednolitości konsekwencjami natury prawnej i gospodarczej, i to nawet obecnie po wielu zmianach w duchu centralistycznym, czynionych właściwie samorząd lokalny Anglii tylko formalnie niezależnym.

Jedną z tych konsekwencji jest daleko idący wpływ państwa na tok gospodarki lokalnej przez odrębne upoważnienia ustawowe, szereg specjalnych inspektorów, zasadę przymusowego wykonania na koszt gminy zaniebanych przez nią inwestycji i t. d.

Nawet tam jednak, gdzie nie wyrobiły się jak w Anglii tradycyjne pojęcia prawno - polityczne, sprzyjające inicjatywie administracyjnej i formalnej niezależności związków komunalnych, widzimy mniej lub więcej silny pęd ku wciągnięciu we współpracę administracyjną i usamodzielnieniu miejscowych organów samorządowych. W Niemczech reforma Steina *) pragnęła wzorem angielskich stosunków wprowadzić daleko idący samorząd terytorjalny, wiążący od dołu do góry administrację publiczną jednolicie bez sztucznego przeciwstawienia zarządu państwowego i samorządowego. Późniejszy układ stosunków prawno - politycznych i administracyjnych nie sprzyjał jednakże tej koncepcji, wysuwając podział Gneista na funkcje zwierzchnicze : gospodarczo - społeczne (Opieka, zdrowotność i t. d.). Do państwa należą pierwsze (bezpieczeństwo publiczne), do samorządu przedewszystkiem te ostatnie funkcje; przyznany samorządowi w pewnym zakresie udział w funkcjach zwierzchniczych państwa wykonuje samorząd przez osoby z wyboru. Niedosć przejrzysta, a nadto w przeprowadzeniu praktycznem niejednolita teza o podziale władz i funkcij wywołała w Niemczech żywą reakcję w duchu ujęcia opartej o samorząd lokalny administracji publicznej, jako jednolitej bez dualizmu i przeciwstawienia funkcij państwowych i samorządowych.

W myśl podziału, na funkcje zwierzchnicze i gospodarcze nie można jednak do funkcij zwierzchniczych zaliczać olbrzymiego zakresu policji administracyjnej (polna, handlowa, sanitarna, budowlana i t. d.), która tworzy

*) Memorjał Nassawski Steina z r. 1807, podkreśla znaczenie czynnika samorządowego, pochodzącego z wyboru dla usunięcia biurokratyzmu i formalistyki w administracji publicznej, oraz rozwinięcia inicjatywy przez ludzi, mających bezpośredni kontakt z życiem i praktyką życia gospodarczego. Porównaj Sikorski „Samorząd Miejski”.

w coraz wyższym stopniu istotę działalności samorządu terytorjalnego. Do pewnego stopnia ułatwia orientację pojęcie „police generale”, które obejmuje funkcje policji, mające ogólnopaństwowe znaczenie. W zakresie szkolnym np. należy do państwa jednolity kierunek pedagogiczny, natomiast samorząd ma przyznany niemal we wszystkich państwach europejskich decydujący wpływ na zewnętrzne i administracyjne warunki rozwoju szkolnictwa (budynki, środki naukowe i t. d.). Zachodzi tu więc trudność ścisłego rozdziału na funkcje zewnętrzne i wewnętrzne, nie mówiąc już o tem, iż w pewnych dziedzinach decyzyja o założeniu takiej lub innej szkoły, angażowaniu personelu i t. d. należy jak w szkolnictwie doksztalcającem i zawodowem do zadań i zakresu samorządu terytorjalnego, oczywiście w ramach jednolitego ustawodawstwa programowego. Wszystkie te pojęcia są, jak widzimy, dalekie od ścisłości i muszą być rozpatrywane w nawiązaniu do faktycznych stosunków administracyjnych i gospodarczych.

Jeden z najlepszych znawców polityki komunalnej, nadburmistrz i były kanclerz Rzeszy dr. Luther *) ujmując następująco rolę gminy w życiu państwowem Niemiec. „Zasadą przewodnią prawa gminnego w Niemczech jest możność podjęcia przez gminę każdego zadania, które nie jest ustawowo przyznane (zastrzeżone) innym organom administracyjnym. Tę rzeczową samorządność stawiam o wiele wyżej niżli formalną — pisze Luther — ona bowiem tworzy tę wielką siłę, której zawdzięczają niemieckie gminy żywotny rozwój w ostatnim pięćdziesięcioleciu”. Realizację tej rzeczowej samorządności widzi Luther w oddzieleniu władzy uchwalającej od wykonawczej, więc w zawodowym i stałym materiale urzędniczym (burmistrz), który właśnie przez swe fachowe kwalifikacje może skutecznie wobec władz państwowych przestrzegać interesów samorządu terytorjalnego.

II. Przebudowa państwa na podstawach samorządowych.

Nowsza szkoła samorządowców niemieckich i francuskich pragnęłaby pozo-
stawić państwu nadzór i naczelne kierownictwo, natomiast przeprowadzenie i wykonanie zadań państwowej administracji przekazać przy jednoczesnej reformie skarbowości komunalnej samorządowi, za wyjątkiem spraw ogólnopaństwowego znaczenia, które w pewnej dziedzinie muszą być jednolicie z centralnego punktu kierowane i administrowane dla całego państwa i ludności **).

*) Dr. Luther „Die Zukunftsufgaben der deutschen Städte: Die Stadt als Teil des neuen Staates”. Berlin 1925, str. 24.

**) Por. Dr. Haackel „Die Selbstverwaltung der Städte und Gemeinde - Verbände im Rahmen der Verwaltungsreform,” oraz prof. dr. Ernst Horneffer „Demokratie und Selbstverwaltung”, Koch „Die Stadt im Rahmen des Staates,” Dr. Anacker „Neubau des Reiches auf der Grundlage der Selbstverwaltung.” Dr. Mulert „Selbstverwaltung und Gesetzgebung” i Dr. Weiss „Reichspolitik und Städte”.

W niemieckiej literaturze administracyjnej i samorządowej spotykamy się w ostatnich czasach coraz częściej z hasłem przebudowy państwa na zasadach samorządowych. Między Rządem Rzeszy, a poszczególnymi państwami związkowymi prowadzone były w roku 1927/28 ożywione narady i pertraktacje na temat „niemieckiego problemu najbliższych lat”. Chodzi tu o konstrukcję państwa jednolitego („Einheitsstaat”), które dotychczasowe kraje (Länder) uczyni terenem rozbudowanego samorządu, kładąc kres dwutorowości i dualizmowi administracji. Braun *) żąda wręcz zmiany konstytucji w tym duchu, iż państwo składa się nie jak dotąd z krajów, lecz z prowincyj, okręgów i gmin. Braun podkreśla w ten sposób wybitnie samorządowy charakter reformy ustroju państwowego. Przejście ku jednolitemu państwu jest możliwe tylko przez jaknajżywniejszą rozbudowę samorządu, wyposażonego we wszystkie prerogatywy władz administracyjnych. W ten sposób osiągnie się, zdaniem wybitnych samorządowców niemieckich, wzmożenie wydajności administracji publicznej przy zapewnieniu państwu najwyższego wyrazu potęgi mocarstwowej. Na ołtarzu jednolitości państwa ma być nawet poświęcona dotychczasowa hegemonja Prus. Obecnie każdy najmniejszy nawet kraj, wchodzący w ramy Rzeszy, jako państwo związkowe posiada wielce kosztowny podwójny, a nawet potrójny aparat administracyjny (Rzeszy, kraju i samorządu), co pochłania niesłychanie wysokie koszty, rodząc wzajemne spory kompetencyjne i przewlekłość załatwienia.

W ten sposób plany zasadniczych zmian w ustroju państwowym Niemiec są związane ściśle z decentralizacją administracji publicznej przez rozbudowę samorządu terytorjalnego, wchodzącego w miejsce dotychczasowych państw związkowych. Wedle szczegółowych projektów na czele każdego kraju związkowego ma stać z wyboru Sejmu pochodzący „Landeshauptmann”, który jednoczyć będzie w swem ręku dotychczasowe funkcje, przysługujące prezydentowi ministrów danego państwa, z funkcjami samorządu najwyższego stopnia.

Nowsze teorie administracyjne wykazują coraz istotniejsze tendencje w kierunku uznania państwa jako związku związków komunalnych. Ta koncepcja odpowiada bardziej nowoczesnemu układowi stosunków administracyjnych, kulturalnych i gospodarczych, niż koncepcja państwa, jako nadrzędnej jednostki, wobec której miasta są tylko w hierarchji administracyjnej podległymi ośrodkami lokalnego zarządu. Do koncepcji tej, dającej miastu rolę współtwórcy form życia zbiorowego na danem terytorjum, zbliżają się również wybitniejsi francuscy teoretycy prawa administracyjnego, jak Henri Barthélemy, Léon Duguit, Gaston Jèze i Maurice Hauriou, aczkolwiek nie de-

*) Por. Braun: Deutscher Einheitsstaat oder Föderativsystem i dr. Schultze Plotzius: Neubau des Reichs auf Grundlage der Selbstverwaltung. 1927.

finjują ściśle pojęcia państwa, jako związku związków komunalnych. W ten sposób, na podstawie istotnej rozbudowy samorządu ma się dokonać ewolucyjnie przejście z państwa związkowego i centralistycznego do państwa jednolitego i decentralistycznego. W najbliższych konsekwencjach winna idea samorządu objąć najwyższe szczyty administracji państwowej, wprowadzając wybór nie tylko prezydenta, lecz także ministrów (prof. Horneffer). Oczywiście duch samorządu musi uprzednio przeniknąć szerokie warstwy społeczeństwa, stanowiąc podstawę współczesnej państwowości, opartej na szerokich bazach demokratyzmu.

Nie idąc jednak tak daleko, i stojąc na ściśle realnem podłożu, liczą się nowsze prądy samorządowe w Niemczech i we Francji, z koniecznością reformy administracji w kierunku decentralizacji, opartej na samorządzie. Reforma administracji publicznej, hasło głoszone obecnie niemal we wszystkich państwach europejskich, jest równoznaczna z rozbudową i wzmocnieniem samorządu.

Wojna w wysokim stopniu osłabiła wpływ na tok administracji publicznej samorządu terytorjalnego, który określił trafnie Stein, jako węzeł łączący jednostkę z państwem.

Państwo i samorząd uzupełniają się wzajemnie, dążąc do najwyższego rozwoju kulturalnego i gospodarczego kraju i ludności. Formy tego spółdziałania pozostają w ścisłym związku ze stopniem kultury, dobrobytu, wyrobienia obywatelskiego materiału ludzkiego, sprawności i sprężystości zarządu państwowego, wreszcie z rozwojem samopomocy społecznej. Zależnie od układu tych czynników wyrobiły się w poszczególnych państwach albo zupełnie samoistne placówki samorządowe, podlegające tylko w obrębie obowiązujących ustaw nadzorowi państwa, lub też mieszane organy samorządowe, w których zasiada administracyjny czynnik rządowy, zapewniając swą osobą egzekutywę i uzgodnienie administracji lokalnej z ogólną polityką państwową. Ma to miejsce szczególnie w samorządzie wyższych stopni.

Zespolenie czynnika komunalnego z czynnikiem administracji państwowej w wyższych związkach samorządowych wytworzyło się na zasadach historycznych. Forma ta jest zupełnie obcą miastom. Uzasadnienie połączenia czynnika państwowego z samorządowym w powiatowych (okręgowych) związkach komunalnych leży w składzie tych ostatnich, które obejmują szereg gmin. Chodzi o postawienie na czele związków gminnych, tworzących związek powiatowy, czy okręgowy czynnika, który nie jest reprezentantem tylko poszczególnych interesów gmin lub zespołu tych gmin, lecz który ma na celu ogólne dobro związku komunalnego wyższego rzędu. W ten sposób zapobiega się faworyzowaniu przez czynnik z wyboru pochodzący interesów lokalnych w samorządzie powiatowym, który ma z natury rzeczy raczej państwowy i publiczny

charakter, aniżeli lokalny. Oczywiście miasta zwłaszcza większe pozostają poza tym historycznym układem stosunków, reprezentując w wyższym stopniu, niżli powiatowe związki komunalne ducha obywatelskiego, tradycje komunalne i poczucie wspólnego pochodzenia. Słusznie stwierdza dr. Constantin w artykule „Reichskreisordnung”, iż nie można mówić o uczuciu przynależności do powiatu, o tradycji powiatowej „w tym stopniu jak to ma miejsce w gminie miejskiej i wiejskiej”, której związek z ludnością jest istotny, gdyż oparty na wspólnych celach, dążeniach, obyczajach i t. d. Wobec braku tej silnej spójni, jaka istnieje w związku gminnym, postawienie na czele związku samorządowego wyższego rzędu czynnika państwowego odpowiada nietyle idei samorządowej, ile konieczności administracyjnej, dając urzędnikowi państwowemu dualistyczny charakter samorządowy i państwowy, co zwłaszcza w okręgach o słabem poczuciu publicznem ma ważne znaczenie.

Uważamy, iż argumenty, przemawiające za utrzymaniem czynnika rządowego na czele powiatowych związków komunalnych, leżą raczej w historycznym układzie stosunków, niż w samej istocie rzeczy. Przeciwko czynnikowi państwowemu na czele samorządu można wysunąć szereg argumentów ze stanowiska niezależności czynnika samorządowego, pochodzącego z wyboru, zwłaszcza tam gdzie nie zostały ustalone ściśle wzajemne kompetencje wykonawczych władz państwowych i samorządowych. Celowość „personalnej unji” zależy w wysokim stopniu od indywidualności czynnika, stojącego na czele, rzecz sprowadza się tedy raczej do mniej lub więcej starannego doboru ludzi. Sprawa ta wymaga zresztą odrębnego traktowania w innem nawiązaniu.

W szeregu państw charakter administracyjny samorządu terytorjalnego jest wyraźnie stwierdzony przez nominację lub zatwierdzenie wyboru organów samorządowych, które mają prerogatywy kierowników władz administracyjnych w danym okręgu z wykluczeniem wszelkiej dwutorowości administracji publicznej. Wiemy, iż w Austrii miały miasta o własnym statucie pełnię władzy administracyjnej, przysługującą władzom politycznym pierwszej instancji. W ten sposób cała administracja gospodarcza i miejscowa policja administracyjna, za wyjątkiem pewnych specjalnych funkcji bezpieczeństwa i porządku publicznego, należała do samorządu terytorjalnego, który w tej mierze mógł rozwijać pełną i niekrępowaną inicjatywę. W zarzuconym teoretycznie podziale na własny i poruczony zakres działania, funkcje te należały do poruczonego zakresu działania, niemniej gmina miejska była tu reprezentantem jednolitej administracji publicznej. Pomijając jednak kwestję zatwierdzenia wyboru, odpada w ten sposób kosztowna i często niecelowa podwójna robota dwu czynników administracyjnych, wzmacnia się regionalizm, mający specjalne znaczenie dla stosunków gospodarczych, kulturalnych i obyczajowych, rozgrywających się w ściśle miejscowych granicach, wzrasta odpowiedzialność

wciągniętych w życie publiczne czynników obywatelskich, wreszcie niezbędne dla każdego organizmu państwowego wyrobienie publiczne ludności. Równocześnie ulepsza się w coraz wyższym stopniu aparat administracyjny, pozbawiony dawniejszych często długotrwałych tarć kompetencyjnych, oraz racjonalizuje się na nowoczesnych zasadach techniki administracyjnej, działalność zwłaszcza ekonomiczna i społeczna administracji publicznej; przyczem przez oszczędności, wywołane stopniowem kasowaniem podwójnych placówek, przygotowuje się podstawy dla obniżenia ciężarów podatkowych, dotyczących nie tylko ogół obywateli, lecz także produkcję i obrót. Wynikają stąd ważne konsekwencje zarówno dla samorządu jak i państwa. Samorząd musi być odpowiednio rozbudowany *) i przebudowany, a nadto uposażony w dostateczne źródła dochodowe, by mógł skutecznie pełnić agendy jednolitej administracji kulturalnej, gospodarczej i społecznej. Państwo w interesie najwyższych celów musi zapewnić sobie wpływ na tok spraw samorządowych, które winny być uzgodnione z ogólną polityką i dążeniami państwa. Stąd wynika nadzór państwa nad samorządem, w kierunku celowości tylko tam jednak, gdzie samorząd pod względem organizacyjnym i fachowym nie stanął na najwyższym poziomie technicznym i to na okres przejściowy.

Ten stan rzeczy zdobywa sobie w coraz wyższym stopniu obywatelstwo także i w Niemczech, gdzie opinia samorządowa domaga się utworzenia w obrębie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Rzeszy wzorem Prus i Polski specjalnego Wydziału samorządowego dla usprawnienia zarówno akcji popierającej zamierzenia samorządu, jak i nadzoru nad związkami komunalnymi. Im bardziej państwo konsoliduje się wewnątrz, wzmacniając swą zwartą budowę i sprawność funkcji, zwłaszcza wobec rosnących różnic interesów społecznych i gospodarczych **) w tem wyższym stopniu rozwija się samorząd, jako niezbędne uzupełnienie na tle lokalnem jednolitego rozwoju kulturalno-gospodarczego. Widzimy więc tu już wyraźne zerwanie z tezą przeciwstawienia państwu organizacji samorządowej, z ową dwutorowością administracji, która cechuje ustrój państwowy Austrii. Wedle austriackiej ustawy gminnej z r. 1862***), której zasady zostały określone po rewolucji w r. 1849 (prowizoryczna ustawa z 17/IV 1849 r.) gmina przeciwstawiona państwu ma bardzo obszerny zakres działania, mianowicie należy do niej wszystko to, co dotyczy intere-

*) Oczywiście w ten sposób ujęta jednolitość administracji wymaga po stronie samorządu jaknajdalej idącej rozbudowy od najniższych jednostek administracyjnych, więc gmin wiejskich do samorządu wojewódzkiego i ciał reprezentacyjnych, przyczem wszystkie stopnie samorządu muszą być wzajemnie ściśle ustosunkowane, winny być ustalone kompetencje, granice działalności, uprawnienia kontroli i nadzoru itd. Podstawowe te stosunki prawne winny być ujęte w ustawach państwowych i statutach autonomicznych przyczem na każdym stopniu samorządu, zasadą jest rozdział na funkcje kontrolujące i uchwalające, oraz wykonawcze.

**) Por. mój: Wstęp do studjów nad polityką gospodarczą. Warszawa 1928.

***) Por. Redlich: Das Wesen der österr. Kommunalverfassung. Lipsk 1910.

sów gminy i może być przez nią własnymi siłami załatwione, oczywiście, o ile nie jest przez ustawodawstwo wyraźnie zakazane lub przekazane państwu „Wolna gmina jest podstawą wolnego państwa” czytamy w ustawie z 1849 r. Władza państwowa ma swoje organy, gmina odrębne władze, będąc we własnym zakresie działania zupełnie niezależną od czynnika państwowego. Wiemy, iż dwutorowość administracji wywołała w Austrii nietylko szereg tarć kompetencyjnych, których ofiarą padały stosunki administracyjne, lecz także przewlekłość załatwiania, cechującą wogóle przedwojenną biurokrację austriacką.

Utożsamienie gminy ze społeczeństwem i przeciwstawienie jej państwu miało swe głębokie uzasadnienie w okresie walki z państwem absolutnem i policyjnym, które dążyło do zatrąty wszelkiej z dołu idącej inicjatywy. W nowoczesnym państwie konstytucyjnym, gdzie ludność przez swoich reprezentantów w ciałach ustawodawczych bierze udział w najważniejszych aktach ustawodawstwa i polityki gospodarczej, odpada konieczność przeciwstawienia państwu samorządu, który w coraz wyższym stopniu staje się powołanym do zarządzania sprawami, wymagającymi uwzględnienia stosunków lokalnych, w zakresie gospodarczym, zdrowotnym, społecznym, socjalnym i t. d.

Już Gneist nie przeciwstawia państwu administracji samorządowej, stwierdzając jednolitość administracji publicznej. Samorząd wedle Gneista nie jest celem samym w sobie, lecz jednym z najracjonalniejszych systemów administrowania na zasadach decentralistycznych przez miejscowe związki komunalne, pochodzące z wyboru. Rozwój samorządu terytorjalnego, który przez racjonalną organizację miejscowych czynników ma na celu usprawnienie administracji publicznej, leży więc przede wszystkim w interesie państwa. Nowsza nauka prawa administracyjnego skłania się ku uznaniu jednolitości administracji publicznej, „Der Staat ist Träger der Verwaltung” pisze Herrnritt, jedynie państwu przysługuje egzekutywa. Samorząd działa w tem rozumieniu z upoważnienia państwa jako władza pochodna. Zarządzenia administracji samorządowej są właściwie zarządzeniami państwa, które działa tu przez lokalne z wyboru pochodzące organy na mocy specjalnej delegacji ustawowej. W drodze tej delegacji ustawowej państwo przelewa władzę wykonawczą na samorząd terytorjalny, który wówczas staje się organem administracji publicznej, także we „własnym” zakresie działania.

Samorząd nie ma więc wedle nowszych teoryj przyrodzonego zakresu działania, wykluczającego ingerencję państwa. Administracja państwa jest jednolitą, stosowanie przymusu t. j. sankcji należy do państwa, które może udzielić jej samorządowi, jako władzy pochodnej, działającej z ramienia państwa. W ten sposób pomimo, iż w praktycznym układzie stosunków pewne działy administracji należą do samorządu, inne do państwa, nie zetraca się pojęcie jednolitości administracji.

Zasada decentralizacji administracji państwowej stanowi ważny etap rozwoju samorządu terytorjalnego, który z natury rzeczy, w miarę im bardziej państwo schodzi z punktu widzenia centralistycznego, przyjmuje na siebie coraz większy zakres zadań, dotąd załatwianych bezpośrednio przez administrację państwową. Nawet najbardziej centralistyczna administracja państwowa na pewnym stopniu rozwoju dochodzi do punktu, w którym zarządzanie miejscowymi stosunkami gospodarczymi, kulturalnymi i społecznymi nie jest możliwe bez jaknajczynniejszego udziału związków lokalnych. Można stwierdzić, iż w miarę, im bardziej wzmacnia się idea państwowości, im bardziej udoskonala się centralna administracja, w tym wyższym stopniu różnicuje się samorząd terytorjalny i gospodarczy, poręczając uwzględnienie we wszelkich posunięciach natury administracyjnej przede wszystkim miejscowego podłoża stosunków. Samorząd staje się w ten sposób mikrokosmem państwa, bynajmniej nie przeciwstawiając się jednolitości administracji państwowej, będącej podstawą nowoczesnego rozwoju politycznego, prawnokulturalnego i gospodarczego.

W ten sposób łączą się wzajemnie czynniki unjonistyczne i decentralistyczne, dążenia ku zwartej jedności, wyrażone w idei silnego i jednolitego państwa, które skupia wszystkie rozbieżne i odśrodkowe tendencje i kierunki z dążeniami ku żywotnemu rozwojowi lokalnych skupień, opartych na silnych węzłach sąsiedzkich, obyczajowych i gospodarczego spółzycia.

III. Jednolitość administracji. Decentralizacja przez samorząd.

Administracja państwa jest jednolita, może być jednak oparta na zasadach koncentracji lub dekoncentracji, zależnie od zwiększenia zakresu działania państwowych władz centralnych kosztem podwładnych lokalnych organów rządowych, lub odwrotnie, administracja państwowa może być wreszcie zcentralizowana lub zdecentralizowana, opierając się na samorządzie, jako organie powołanym do najbardziej celowego załatwiania spraw o miejscowym znaczeniu. W ten sposób żywotnie rozwinięty samorząd terytorjalny jest najistotniejszym wyrazem decentralizacji administracji państwowej. Administracja samorządowa różni się jednak od zdekoncentrowanej administracji państwowej, mającej w ośrodkach lokalnych własne podrzędne organa administracyjne, tem, że podlegając nadzorowi państwa nie jest jego podwładnym organem, załatwiając sprawy samoistnie pod kierunkiem czynnika pochodzącego z wyboru. *Decentralizacja zarządu administracyjnego polegająca na samoistnej inicjatywie pochodzących z wyboru czynników miejscowych, jest więc możliwą tylko w samorządzie, i to jest najgłębsze uzasadnienie celowości czynnika komunalnego.*

Oczywiście warunki dla pojętego w ten sposób samorządu nie wszędzie są dojrzałe, wymagając wysokiego stopnia dobrobytu i kultury ogólnej i zawodowej, wyrobienia obywatelskiego i społecznego, oraz pełnego poczucia odpowiedzialności, wynikającego z czynnego współudziału obywateli w załatwianiu spraw publicznych. Główne zadanie samorządu leży właśnie w przysposabianiu i wychowaniu obywateli do życia politycznego, przez wyrobione poczucia prawa, porządku i swobód obywatelskich.

Niezwykły rozrost administracyjnych funkcji państwowych podczas i po wojnie niemal we wszystkich państwach europejskich, przyczynił się do istotnego zmniejszenia zakresu działania samorządu terytorjalnego i do zaprzeczenia w niej jednej gałęzi administracji wewnętrznej zasadzie decentralizacji. Rozgorączczenie kół samorządowych *), zwłaszcza w Niemczech, gdzie samorząd terytorjalny miał swe świetne tradycje administracyjne, doszło, wobec planowych posunięć rządu w kierunku ograniczenia samodzielności komunalnej zwłaszcza w zakresie skarbowym, do szczytu, po wydaniu przez rząd projektu ustaw o wyrównaniu finansowem („Finanzausgleich“). Pod wpływem opozycji kół samorządowych znajdujemy w jednym z projektów pruskiej ustawy miejskiej ustęp, iż źródłem zwierzchniej władzy w mieście jest ogół mieszkańców, co zdaje się pozornie przeczyć zasadzie podziału na zwierzchnicze i gospodarcze funkcje administracyjne. Dążenie ku wyzwoleniu samorządu terytorjalnego z ograniczeń powojennych, zwłaszcza w kierunku zmniejszenia przychodów związków komunalnych, przy równoczesnem wydatnem rozszerzeniu zleconego zakresu działania samorządu, jest we wszystkich państwach europejskich niemal żywiołowe tak, iż zarówno rządy, jak i naogół niechętnie zwiększeniu funkcji samorządu, ciała parlamentarne, muszą się z temi nastrojami liczyć w mniejszym lub większym stopniu.

Samorządy przestały być wprawdzie małemi państwami, jak miało to miejsce w średniowieczu, o pełnej suwerenności i samostanowieniu o gospodarczym, politycznym i kulturalnym rozwoju kraju i ludności, stając się w coraz wyższym stopniu organami jednolitej administracji publicznej. Nie sądzimy jednak, by rozbiecie państwa na szereg odrębnych zarządów lokalnych, wyposażonych w pełnię samodzielności politycznej i administracyjnej było możliwe w obecnych warunkach społecznych i gospodarczych, nie mówiąc o narodowych, niemniej społeczeństwo musi dążyć, w interesie najżywotniejszego rozwoju ekonomicznego i kulturalnego do pogodzenia i harmonizowania naturalnych, że użyjemy tego wyrazu, dążeń samorządowych do najwyższego stopnia samodzielności administracyjnej, z hasłami i ideą jednolitej i silnej państwowości.

*) Por. Dr. Mulert: „Präsident des Deutschen Städtetages: Selbstverwaltung und Gesetzgebung“. Berlin. 1927. Zeitschrift für Kommunalwirtschaft.

Jest niewątpliwe, iż silna państwowość może się rozwijać tylko tam, gdzie jest silny samorząd, podobnie jak zanik idei państwowej jest początkiem końca świetności i potęgi samorządu.

Uważamy, że konstrukcja jednolitej administracji, zdecentralizowanej przez oparcie na związkach komunalnych, bynajmniej nie uszczupla praw i zakresu działania samorządu terytorjalnego, który u „dołu” winien skupić główne agendy administracji publicznej. Z istoty wszelkiej administracji wynika, iż urzędnicy i instytucje administracyjne muszą odpowiadać zasadzie *jaknajwyższej celowości* zarówno w ogólnych, jak i szczegółowych zadaniach zarządu publicznego. *Najwyższą celowość zarządu zapewnia* także w zakresie administracji publicznej *zasada gospodarcza* „jakknajmniejszym kosztem jaknajwiększe rezultaty”. Realizacja tej zasady jest możliwa jedynie przy racjonalnej decentralizacji administracji państwowej przez oparcie jej na samorządzie, wszelki bowiem zarząd centralny, nieuwzględniający dostatecznie warunków miejscowych, jest kosztowniejszy i mniej celowy zwłaszcza w zakresie gospodarczym.

Zasada najwyższej celowości urzędów administracyjnych wymaga skupienia u dołu t. j. w samorządzie terytorjalnym głównych agend administracji wewnętrznej, zwłaszcza gospodarczej, społecznej i kulturalnej poza pewnemi zadaniami „police generale”, dotyczącemi bezpieczeństwa i porządku publicznego, polityki zagranicznej i wogóle zadań wybitnie ogólnopaństwowego znaczenia, aczkolwiek ustalenie granic kompetencyjnych jest i tu wielce utrudnione, niema bowiem żadnego istotnego powodu, by związki komunalne, tam gdzie one są organami pierwszej instancji, nie mogły załatwiać pewnych spraw nawet ogólnopaństwowej natury, jak paszporty i t. d. W ogólności rozróżnienie między policją administracyjną, a administracją komunalną nie jest ściśle, wymagając sprecyzowania wedle obowiązującego ustawodawstwa.

Niewątpliwie trudności ścisłego rozgraniczenia wzajemnych kompetencyj, zwłaszcza tam, gdzie rozwój stosunków nie szedł w kierunku jednolitości administracji, sprawiły, iż faktyczne urzędnicy administracyjne szeregu państw europejskich odbiegają mniej lub więcej od zasady celowości, zasady gospodarczej i ścisłej konstrukcji jednolitej administracji. Administracja publiczna tworzy w coraz wyższym stopniu w szeregu państw europejskich mozaikę „dublowanych” organów i zarządzeń, wzajemnych zaległości i tarć kompetencyjnych, co wszystko odbija się ujemnie na rozwoju gospodarczym, kulturalnym i administracyjnym państwa i ludności. Niemal każda ustawa w zakresie skarbowości, opieki społecznej, szkolnictwa, budownictwa mieszkaniowego itd., przynosi nowe przesunięcia w zakresie działania samorządu terytorjalnego w stosunku do administracji państwowej, wytwarzając niejednokrotnie chaos właściwości, sposobu pokrywania wydatków itd. I jeżeli opozycja zaintereso-

wanych kół gospodarczych i szerokich mas ludności zwraca się nieraz w bezwzględnej formie przeciw etatyzmowi i biurokratyzmowi władz państwowych i samorządowych, to znaczną winę ponosi tu dokuczliwy dla stron dualizm władz, dwutorowość administracji i obciążeń, pochłaniająca poważne koszty wskutek przewlekłości załatwiania.

Jeden z najgłębszych znawców administracji komunalnej, Hugo Preuss, stwierdza słusznie, iż sprawy organizacyjne w rodzaju centralizacji i decentralizacji zarządu, stosunku samorządu do państwa, systemu kolegjalnego i jednostkowego itd., nie zostały nigdzie prawie rozstrzygnięte wedle zasady celowości i techniki administracyjnej, momentem decydującym jest tu raczej nierozzerwalny związek organizacji administracji publicznej z rozwojem historyczno-politycznym, indywidualnością i wewnętrzną strukturą mocarstwową narodu i państwa.

Niemniej temu stanowi rzeczy, wywołanemu w znacznej mierze przez nieustającą „maszynę” ustawodawczą, zwłaszcza w państwach nowopowstałych po wojnie, kładzie kres stopniowa realizacja jednolitości administracji publicznej, zdecentralizowanej przez istotne oparcie na samorządzie terytorjalnym, z wykluczeniem wszelkiej podwójnej roboty administracyjnej. Wymaga to jednak jaknajściślejszego ustalenia wzajemnych kompetencji nie tylko samorządu w stosunku do państwa, lecz i wzajemnie między poszczególnymi stopniami samorządu terytorjalnego.

IV. Wzajemny stosunek poszczególnych stopni samorządu terytorjalnego.

Obecny ustrój samorządu w Niemczech pochodzi z początku XIX wieku, zawdzięczając swą organizację reformom Steina i Gneista.

Samorząd wyższego stopnia (okręgowy), został zorganizowany w Prusach w roku 1872, w zachodnich prowincjach Niemiec po roku 1880-tym t. j. o 80 lat później, niżli samorząd miejski. Wyższe stopnie samorządu terytorjalnego, więc prowincjonalny, obwodowy i okręgowy, obejmowały w Niemczech przeważnie administracyjne zadania państwowe, z komunalnych zaś tylko agendy, przerastające siły finansowe gminy (drogi, mosty i t. d.). Dopiero w XX wieku poczęły wyższe stopnie samorządu dobrowolnie obejmować szereg zadań administracji gminnej w zakresie szpitalnictwa, komunikacji, opieki społecznej, dostarczania prądu elektrycznego i t. d. Wojenne i powojenne ustawodawstwo zlecało bezpośrednio, zwłaszcza w okresie przymusowej gospodarki kontygentowej, szereg zadań administracyjnej natury związkom komunalnym wyższego rzędu, które miały wyrobiony aparat osobowy i rzeczowy w dziedzinie opieki społecznej, szpitalnictwa i t. d. W ten sposób szereg zadań, należących administracyjnie do gminy, przeszedł faktycznie do związków komunalnych wyższego rzędu.

Projekt nowej ustawy o samorządzie ziemskim w Prusach przewiduje możliwość objęcia przez samorządy wyższego rzędu do wyłącznej kompetencji każdej sprawy, o ile ze stanowiska jednolitych potrzeb ludności lub ze stanowiska gospodarczej celowości pożądana jest wyłączna właściwość samorządu okręgowego (Kreisordnung). W ten sposób, pomimo przysługującego gminie prawa zażalenia, kompetencje gminy spadają właściwie do zakresu działania, przyznanego im przez samorząd wyższego stopnia, na co słusznie skarżą się koła samorządowe, widząc w tem uszczuplenie samorządu gminnego. Przepisy te figurują już w zdecydowanej formie w brunświckiej i turyngskiej ordynacji okręgowej (Kreisordnung), nadto w grudniu 1927 r. uchwalonej pruskiej Landgemeindeordnung *). Niewątpliwe zwiększenie zakresu działania samorządu terytorjalnego wyższych stopni, wyposażonych w odpowiedni aparat rzeczowy i osobowy, pozostaje w związku z reformą administracji za rządów ministra Severinga, który decentralizację administracji oparł na przekazaniu szeregu funkcji administracji państwowej samorządowi okręgowemu i obwodowemu. Mamy tu zresztą do czynienia z tem samem zjawiskiem, co w wielkich miastach na Zachodzie, które wzorem Paryża, Wiednia, Berlina (Gross-Berlin) pochłonięły szereg przedmieść i podmiejskich gmin, obszarów dworskich, obecnie zniesionych ustawą z grudnia 1927 r. i miasteczek, pozbawionych ich odrębności administracyjnej.

Samorządowi wielkich miast, zwłaszcza stolic, można więc przeciwstawić samorząd ziemski wyższego stopnia, który załatwia na terenie powiatu, czy okręgu, wszystko to, co należy w zakresie miasta do samorządu miejskiego. Różnica jednak leży w tem, iż samorząd terytorjalny wyższego rzędu nie jest na tym terenie jedynym gospodarzem, administrację komunalną sprawują bowiem również pojedyncze gminy. Teoretycznie biorąc, można byłoby przyjąć stan, w którym zbyteczna byłaby dwoistość organów samorządowych, miałyby to miejsce wówczas, gdyby udało się powołać do życia jednolitą gminę dla większego okręgu, wyposażoną w centralną administrację, lub też gdyby dzia-

*) Por. Das neue Hausgesetz des Landgemeinde, Kommunalpolitische Blätter Nr. 24, 1927 r.

Oto brzmienie dosłowne tekstu: „Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinden können durch Beschluss der Amtsvertretung (Bürgermeisterei) für das ganze Gebiet oder für Teile des Amtes mit der Wirkung übernommen werden, dass sie damit den zu dem Amte gehörenden Gemeinden gegenüber gesetzlich dem Amte vorbehalten werden, das gleiche gilt von solchen Angelegenheiten, die von Zweckerbänden übernommen sind, die aus Landgemeinden innerhalb des Amtes bestehen”. Widzimy więc w nowych postanowieniach ustawowych daleko idące rozszerzenie kompetencji samorządu wyższych stopni, który wedle swej swobodnej oceny może każdą sprawę, należącą do zakresu działalności gminy poddać swej wyłącznej kompetencji.

Dotychczas mogło to nastąpić jedynie wówczas, gdy istniało zainteresowanie wszystkich gmin (alle zum Amt gehörigen Gemeinden ein gemeinschaftliches Interesse hatten”). Gminie służy prawo odwołania do wydziału okręgowego (Kreisausschuss).

łałość poszczególnych gmin w danym okręgu, czy powiecie była tak żywotną, iż wszelkie ciała administracyjne samorządu wyższych stopni byłyby zbyt nie **). Oczywiście, stojąc na gruncie pozytywnym, trudno, zwłaszcza dla kraju o niższym rozwoju gospodarczym i administracyjnym, przyjąć możliwość zniesienia samorządu powiatowego, skoro poszczególne gminy są zbyt słabe finansowo i organizacyjnie, by mogły sprostać, nawet przy istnieniu związków celowych, coraz wyższym zadaniom, wypływającym ze skupień ludzkich. Dla ścisłości należy stwierdzić, iż na terenie Rzeszy Niemieckiej znajdują się państwa związkowe, w których niema właściwego samorządu powiatowego, czy okręgowego; — Baden np., ma wyłącznie związki celowe, skonstruowane jednakże w sposób wielce zbliżony do samorządu powiatowego (zebrania okręgowe, wydział wykonawczy, na czele urzędnik państwowy itd.).

Organizacja samorządu powiatowego wynika z istoty administracji wewnętrznej, która liczyć się musi, na terenach o ludności wiejskiej i małomiasteczkowej, rozrzuconej na większych terytorjach, z koniecznością centralizacji w stosunku do rozrzuconych i często zbyt małych i słabych, wobec odpowiedzialnych swych zadań, związków gminnych. Meljoracje, podniesienie kultury rolnej, opieka nad ubogimi i chorymi, organizacja szkolnictwa, zwłaszcza zawodowego, dalej budowa i utrzymanie dróg, oraz zaopatrzenie ludności większych okręgów w światło, gaz i prąd elektryczny wymaga skupienia w centralnym organie samorządowym pewnych zadań administracyjnych, przerastających siły poszczególnych gmin. Niemniej wynikają stąd niewątpliwe trudności kompetencyjne, które sprawiają, iż niejednokrotnie te same funkcje sprawowane są podwójnie przez różne organy, co nie przyczynia się bynajmniej do jednolitości i jasności organizacji administracyjnej. Stąd muszą być jaknajściślej ujęte wzajemne kompetencje i to bynajmniej nie przez wyczerpujące wyliczenie w ustawie wszystkich zadań administracyjnych, co wobec różnorodności życia, zwłaszcza w obecnych stosunkach gospodarczych i wytwórczych, będzie zawsze mniej lub więcej niezupełne, lecz w formie istotnego rozgraniczenia wzajemnych upoważnień i kompetencji. Między związkiem gminnym, a jednolitą gminą są jeszcze formy pośrednie. Samorząd okręgowy, czy powiatowy, może przedstawiać formę mieszaną, t. j. być równocześnie związkiem gmin, które zatrzymują swoją samodzielność administracyjną, wymagając tylko ze strony samorządu powiatowego pewnego poparcia w wypadku, gdy zadania administracyjne przekraczają siły finansowe i organizacyjne związków gminnych. Samorząd powiatowy może być jednak jednolitą gminą wówczas, gdy chodzi o te działy polityki komunalnej, które wymagają szerszych i trwalszych podstaw finansowych, organizacyjnych i fachowych na terenie większego okręgu terytorjalnego. Uzasadnienie tej formy mieszanej, do której obecnie przychyła się większość samorządowców niemieckich, leży przede wszystkim w gospodarczej celowości, opartej na zasadzie ekonomicznej: „jaknajmniejszym wysiłkiem jak-

**) Por. Dr. Constantin: „Reichskreisordnung“, 1927.

największe rezultaty". Nie ulega wątpliwości, iż szereg zadań administracji komunalnej znajduje swe najracjonalniejsze załatwienie w samorządzie wyższego rzędu. Koncentracja tego rodzaju zadań i urządzeń jak szpitale, szkoły zawodowe, budowa i konserwacja dróg, zagospodarowanie nieużytków, przeprowadzenie meljoracji i t. d. jest wysoce pożądane i celowe, przyczyniając się do potanienia kosztów, uzyskania wyższej wydajności pracy i racjonalniejszej organizacji zakładów i przedsiębiorstw komunalnych. W ten sposób samorząd powiatowy miałby własne zadania administracyjne, jako *jednolita gmina okręgowa*, poza tem zaś należałyby do niego zadania *związku gmin*, sprowadzające się do poparcia związków gminnych w ich własnych zadaniach administracyjnych. Jako samodzielny samorząd pierwszego stopnia, zorganizowany jest samorząd okręgowy w Brunświku, który jest jednolitą gminą okręgową, posiadającą własną kompetencję i własny systemat skarbowy, oraz bezpośrednio prawo wyborcze do ciała reprezentacyjnego okręgu (Kreistag).

Widzimy więc, iż jeśli chodzi o samorząd wyższych stopni, mamy do czynienia z nieprzewidywanymi niemal trudnościami konstrukcyjnymi natury prawnoadministracyjnej i gospodarczej. Już w samym pojęciu samorządu wedle zasady jednolitej gminy lub związku gmin, nasuwają się poważne wątpliwości, skoro samorząd powiatowy (okręgowy) jest w niektórych państwach związkowych Niemiec, jak np. w Turynji i Brunświku, samorządem pierwszego stopnia, podczas gdy w innych państwach związkowych samorządem wyższego stopnia. Przyjęcie samorządu pierwszego lub wyższego stopnia ma poważne konsekwencje prawne i gospodarcze, w pierwszym wypadku bowiem t. j. gdy mamy do czynienia z samorządem pierwszego stopnia, wybory do ciał reprezentacyjnych samorządu muszą być bezpośrednio, w drugim wypadku pośrednio. To samo dotyczy finansów komunalnych, które inaczej układają się na terenie samorządu pierwszego, inaczej na terenie wyższego stopnia. Samorząd wyższego stopnia działa tylko o tyle, o ile związki gminne są nieprzygotowane do pełnienia funkcji administracyjnych, przewyższających ich siły finansowe i organizacyjne. Państwo w wielu wypadkach przesądza nawet ustawodawczo kompetencje wzajemne, przenosząc bezpośrednio pewne zadania administracyjne na samorząd wyższego stopnia, czem wyraża a priori pogląd, iż samorząd niższych stopni nie jest zdolny do racjonalnego wypełnienia powyższych zadań administracyjnych.

Oczywiście subtelności prawnoadministracyjnej natury nie mogą oddalić konieczności jaknajszybszego uregulowania wzajemnych kompetencji między poszczególnymi stopniami samorządu terytorjalnego. Celowość gospodarcza wymaga, by bez względu na tarcia kompetencyjne, wszystkie sprawy administracyjne, dotyczące danego terytorjum, były załatwiane sprężyście, jednolicie, nie dwóście, przy najwyższem uwzględnieniu zasady ekonomicznej. Tem się też tłumaczy, iż w reformach ustawodawczych zaciera się często jasność konstrukcji prawniczej na rzecz konieczności gospodarczych. Niestety niezawsze

konieczności te ujmowane są racjonalnie, a przyznanie samorządowi wyższych stopni samodzielnej kompetencji z wykluczeniem związków gminnych, niezawsze odpowiadało celowi, osłabiając z dołu idącą inicjatywę najstarszych komórek administracyjnych i społecznych jakimi są gminy.

W ten sposób widzimy na terenie samorządu terytorjalnego różnych stopni niezawsze zdrową dążność ku koncentracji zadań administracyjnych. Ostatnio p. Maxime Leroy w artykule umieszczonym w wydawnictwie pod tytułem „Przyszłość pracy” organie międzynarodowego związku „Postępu Społecznego”, stwierdza, iż zbliżamy się zwolna ku strukturze państwa, jako związku związków komunalnych przez koncentrację zarządu komunalnego. Wedle Leroy gminy, obejmujące niejednokrotnie nie więcej jak kilkuset mieszkańców nie mogły wykorzystać w całej pełni zdobyczy nowoczesnych w zakresie urządzeń komunalnych wobec braku środków finansowych i fachowego czynnika. Nawet wydatne rozszerzenie kompetencji gminy i zwolnienie jej od zbytniej opieki i nadzoru państwa nie zastąpi naturalnego prawa poszczególnych związków komunalnych do zrzeszania się, celem przedsięwzięcia wspólnymi środkami dzieł użyteczności publicznej na większą skalę.

Idea zrzeszenia gmin jest równie żywotna, jak idea usamodzielnienia samorządu terytorjalnego. Wbrew długoletniej praktyce komunalnej, idącej w kierunku indywidualistycznym, koncentracja związków komunalnych, którą p. Leroy nazywa federalizmem komunalnym, będzie najlepszym wyjściem dla szeregu mniejszych związków komunalnych, skazanych przymusowo na bezczynność, wobec braku sił i środków dla wypełnienia odpowiedzialnych zadań. Zasada koncentracji pozwoli samorządowi terytorjalnemu na rozwinięcie pełnej działalności i żywotnej ekspansji, krępowanej dotąd zbytciem rozdrobnieniem i rozproszkowaniem na małe i nieżywotne związki komunalne. Specjalnie komunalne zakłady użyteczności publicznej nie mogą rozwinąć się żywotnie w gminach o niedostatecznej gęstości zaludnienia, zarówno w środowiskach rolniczych, jak i miejskich. Urządzenia sanitarne, komunikacyjne i t. d., mają pomyślne warunki rozwoju jedynie przez zrzeszenie szeregu małych samorządów lokalnych w jeden zarząd centralny. Wiemy, iż rolę tę odgrywają do pewnego stopnia związki celowe. Francuska racja stanu, będąca pod tyloletnim wpływem centralizmu stosuje zasady koncentracji także w stosunku do samorządu. Nie więc celowe związki gmin, zatrzymujących swą odrębność administracyjną, lecz centralny zarząd gminy, pochłaniającej mniejsze ośrodki lokalne, jest celem dążeń samorządowców francuskich. Koncentracja zarządu samorządowego wpłynie, zdaniem ich, nie tylko na usprawnienie administracji lokalnej, lecz i na ożywienie ogólnego tempa życia państwowego.

Jednolita gmina, mająca centralny zarząd, wchodzi więc w miejsce dawniej samoistnych zarządów poszczególnych gmin. Przeciwno tej konstrukcji przemawia w miarę zwiększenia okręgów administracyjnych samorządu terytorjalnego fakt rozluźnienia miejscowych węzłów, jakie łączą obywateli danego

miasta, czy gminy. Węzły te stają się już na terytorjum większych miast, a cóż dopiero wielomilionowych stolic i okręgów, raczej pozorne i formalne, usuwając najistotniejsze podstawy zainteresowania, współpracy i odpowiedzialności za sprawy samorządowe. Poszczególne gminy stają się, jak słusznie stwierdza to dr. Häckel, *) organami wykonawczymi centralnego zarządu komunalnego, co osłabia ich inicjatywę, samodzielność, oraz poczucie odpowiedzialności, istotne cechy nie tylko zresztą administracji komunalnej.

Zwłaszcza miasta niewydzielone, włączone w samorządową administrację powiatową, czy okręgową, cierpią wielce na tym układzie stosunków, nie znajdując często w centralnym zarządzie samorządu wyższego rzędu, złożonego przeważnie z rolników, odpowiedniego zrozumienia potrzeb miejskiej ludności. Z drugiej strony pęd ku wydzieleniu z administracji komunalnej wyższego stopnia ze strony małych miast niezawsze był uzasadniony w warunkach gospodarczych i kulturalnych. Specjalnie w Niemczech obejmuje okręg ziemski (Landkreis) niejednokrotnie gminy o zupełnie odrębnej strukturze ekonomicznej i administracyjnej. I tak do 418 pruskich okręgów ziemskich „Landkreise“ należy 50.000 gmin i 12.000 obecnie zniesionych obszarów dworskich. Liczba gmin w obrębie okręgu waha się od 14 do 365, obszar od 47 do 2230 klm.². Na 418 okręgów jest 17 wyłącznie przemysłowych, 289 rolnych i 112 mieszanych. Gęstość ludności waha się od 25 do kilkuset na kilometr kwadratowy. Sprowadzenie do wspólnego mianownika wszystkich tych wielce odrębnych potrzeb i urządzeń jest w wielu związkach komunalnych wyższego rzędu, obejmujących szereg najzupełniej różnych organizmów gminnych, wielce utrudnione, także i dla naszych stosunków, wykazujących olbrzymie różnice dzielnicowe w zakresie gospodarczym i kulturalnym, tembardziej, iż nie sprzyja temu, jak na terenie gmin i miast, silne i skupiające poczucie wspólnego pochodzenia z danego miasta czy wsi, najbliższego sąsiedztwa i t. d.

Ze stanowiska gospodarczej sprawności i uproszczenia administracji komunalnej nie przedstawia system koncentracji zadań samorządowych o tyle istotnych zalet, iż samorządy wyższego stopnia muszą się najczęściej oprzeć, jeśli chodzi o miejscowe sprawy administracyjne, na zarządach gmin, jako organie wykonawczym. Wytworzyć się może w ten sposób często niepożądana dwutorowość administracji, szkodliwa zarówno dla administracji samorządowej, jak i państwowej ze względu na koszty, nieustalone kompetencje itd.

Oczywiście rozstrzygnięcie kwestji koncentracji, czy dekoncentracji samorządu terytorjalnego musi być oparte na dokładnem uwzględnieniu miejscowych warunków gospodarczych, kulturalnych i prawno-administracyjnych. Gminy małe i słabe finansowo, pozbawione fachowych i specjalnych organów, nie mogą w naszych warunkach przy niewyszkoleniu nadto materiału urzędniczego w

*) Por. Häckel, jak wyżej, str. 254 „Kommunale Rundschau“, Nr. 16. 1927.

gminach wiejskich i małomiasteczkowych, prowadzić racjonalnie opieki społecznej, szpitalnictwa, budownictwa itd., tak, iż niezbędne jest tu przesunięcie pewnych zadań administracyjnych na wyższorzędne związki komunalne, rozporządzające odpowiednimi środkami finansowymi, oraz dostatecznie wyspecjalizowanym materiałem urzędniczym, tembardziej, iż przewodnictwo wydziałów wykonawczych, leżące w ręku organów państwowych, ułatwia jednolitość administracji i szybką egzekutywę zarządzeń samorządowych. W wielu powiatach o zaniedbanej kulturalnie i gospodarczo ludności inicjatywa administracyjna w zakresie podniesienia rolnictwa i oświaty zawodowej, opieki społecznej i zdrowotności idzie, wobec inercji miejscowych zarządów gminnych, z góry t. j. od okręgowych związków komunalnych, a w naszych warunkach od sejmiku, względnie wydziału powiatowego i jego przewodniczącego, zarazem starosty, o ile ten ostatni ma talent organizacyjny.

Jest to okres niewątpliwie przejściowy, zadaniem bowiem samorządu terytorjalnego wyższego rzędu nie jest bynajmniej skupienie w swem ręku jaknajwiększej ilości agend administracji gminnej, lecz stopniowe pobudzenie miejscowej ludności do istotnego zajęcia się lokalnymi sprawami administracji gminnej. Działalność wychowawcza samorządu terytorjalnego wyższego stopnia jest w tym kierunku szczególnie doniosła w okręgach o słabem wyrobieniu polityczno - prawnem i obywatelskiem ludności małomiasteczkowej i wiejskiej.

Nadto w szeregu przedsięwzięć eksploatacyjnych, jak środki przewozowe, elektrownie itd. opłacalność zakładów samorządowych, należących do większych jednostek komunalnych jest niewątpliwa tak, iż rozpraszanie się na małe przedsiębiorstwa poszczególnych zarządów gminnych jest często niecelowe i deficytowe, nie mówiąc już o tem, iż zbyt małe gminy nie mogą wogóle kusić się o uruchomienie zakładów użyteczności publicznej, obliczonych z natury rzeczy na pewien minimalny obszar i liczbę stałych odbiorców. Coprawda wchodzi tu w rachubę przede wszystkim związki celowe.

Podobnie jak w problemie państwo czy samorząd, tak i w zagadnieniu samorząd gminny czy powiatowy, okręgowy, obwodowy, prowincjonalny, wojewódzki itd.: należy unikać wszelkich pozorów wzajemnego przeciwstawienia; administracja publiczna musi być bowiem na każdym stopniu jednolitą, służącą temu samemu celowi. Zasadniczo gmina jest, a raczej winna być niezależnym organem całej miejscowej administracji, zarówno w stosunku do państwa (decentralizacja przez samorząd) jak i w stosunku do samorządów wyższych stopni.

Zakres działania samorządu wyższego stopnia winien więc poczynać się tam, gdzie się kończy zakres działania samorządu niższego stopnia. Legitymacja czynna w zakresie administracji komunalnej przysługuje więc samorządowi wyższych stopni tylko o tyle, o ile poszczególne zadania administracyjne przekraczają siły finansowe gminy lub wychodzą poza granice danej jed-

nostki gminnej. W ten sposób gminy są upoważnione do objęcia swoją działalnością wszystkiego tego, co służy bezpośrednio lub pośrednio popieraniu kulturalnego, gospodarczego, fizycznego i obyczajowego rozwoju mieszkańców gminy. Nadto większe gminy, zwłaszcza miejskie, rozporządzające odpowiednimi urządzeniami technicznymi, winny w swoim okręgu skupiać całokształt publicznej administracji z wyłączeniem wszelkiego innego czynnika, zarówno państwowego, jak i samorządu wyższego stopnia. Państwo może bezpośrednio w okręgu gminy przez swe organy pełnić jedynie funkcje, mające charakter wybitnie ogólnopństwowego.

Powyższa konstrukcja samorządu gminnego, jako zasadniczej komórki administracji, wymaga wysokiego wyrobienia obywatelskiego ludności, przywiązanej do gminy, jako terenu całej miejscowej administracji. Tam, gdzie jak u nas, samorząd gminny nie zawsze jest na wysokości zadania, nie rozporządzając odpowiednim aparatem osobowym i rzeczowym, musi być zakres działania samorządu terytorjalnego wyższego rzędu odpowiednio rozszerzony, obejmując niejednokrotnie wyłączną kompetencję w pewnych sprawach administracyjnych, o ile to jest niezbędne dla urządzeń i instytucji samorządu powiatowego, czy okręgowego, a urządzenia i instytucje gminne nie są w tej mierze wystarczające. Oczywiście wzajemne jaknajdalej idące porozumienie samorządów różnego typu jest tu nieodzowne, zastępując niezawsze skuteczną drogę jednostronnego i nadrzędnego załatwienia ustawowego „z góry”.

Podobnie jak między państwem i samorządem, tak między samorządami różnego typu i rzędu winna znaleźć pełne zastosowanie współpraca i współodpowiedzialność, oparta na ścisłym określeniu kompetencji i zakresu działania, oraz lojalnym uwzględnieniu odrębnych potrzeb. Podobnie jak w niemieckich stosunkach, także i u nas odczuwają zwłaszcza niewydzielone miasta dotkliwie brak odpowiedniego zrozumienia przez niektóre zarządy sejmikowe kulturalnych i gospodarczych potrzeb ludności miejskiej, co odbija się ujemnie na rozwoju miast i stanu średniego w Polsce, dotykając pośrednio także interesów wsi (zmniejszenie pojemności zbytu dla produktów rolnych, niedorozwój szkół zawodowych, chłonących odpływ ze wsi i t. d.). Z drugiej strony nie jest pożądanym, jak widzieliśmy już, zbyt pochopne wydzielanie z administracji powiatowej osad, niemających warunków ekonomicznych do samoistnej egzystencji i rozrostu.

Motywy do projektu nowego prawa gminnego w Turynji, stwierdzają wyraźnie, iż okręgi ziemskie są dalszemi związkami komunalnymi o zakresie działania, który zasadniczo konkuruje z zakresem działania gmin. Motywy wspominają dalej, iż zachodzi w tym kierunku zdrowa konkurencja między gminnym a okręgowym związkiem komunalnym, co może przyczynić się do wzmożenia wydajności administracyjnej. Niemniej ten sposób postawienia

kwestji nie zawsze wytrzymuje próbę życiową, a doświadczenia w Niemczech wykazują, iż wzajemna konkurencja prowadzi do osłabienia inicjatywy gminy z wielką szkodą dla idei samorządu terytorjalnego. Sądzymy, iż działalność związków komunalnych wyższego stopnia winna być zwrócona w kierunku zapewnienia danemu okręgowi i jego ludności *przyszłego rozwoju kulturalnego i gospodarczego* przez odpowiednią politykę inwestycyjną, oraz w myśl „communis opinio“ ku bieżącym zadaniom administracyjnym, przekraczającym teren gminy lub siły organizacyjne i finansowe gminy. Zadania te tworzą właściwy teren działalności samorządu wyższego stopnia, zasadnicze zadania administracyjne winny jednak leżeć w ręku gminy. Oczywiście gminy mogą i winny zapewnić sobie odpowiedni wpływ na politykę administracyjną związków komunalnych wyższego stopnia przez stały udział w pracach okręgowych związków komunalnych przez swych przedstawicieli. W szeregu państw niemieckich, jak w Saksonji, Wirtembergji itd., oraz w Polsce wybierają członków rady okręgowego związku komunalnego rady gminne miejscowości należących do okręgu (powiatu), tak iż charakter okręgów jako związków gminnych jest tu ściśle podkreślony.

Motywy do projektu bawarskiego stwierdzają, iż powiatowe związki komunalne nie są gminami w ścisłym słowa znaczeniu. Powiatowe związki komunalne są tu ustawowemi związkami celowemi gmin dla rozwiązania specjalnych zadań, których gminy nie mogą wypełnić wcale, albo tylko z niestosunkowo wysokimi kosztami i trudnościami. Stąd nie mogą związki powiatowe mieć tych samych organów administracyjnych oraz materiału urzędniczego, jaki posiadają gminy.

Tak więc jedynie racjonalne, odpowiadające warunkom politycznym, gospodarczym i społecznym ustosunkowanie poszczególnych rodzajów samorządu terytorjalnego, usuwające wzajemne tarcia i spory kompetencyjne na rzecz podwyższenia sprawności administracji komunalnej, może oprzeć na trwałych i zwartych podstawach stosunek samorządu terytorjalnego do państwa, przyczyniając się zarazem do ustalenia zakresu działania samorządu terytorjalnego.

V. Gospodarcze podstawy administracyjnego podziału.

Dla racjonalnego ustosunkowania wzajemnego poszczególnych stopni samorządu terytorjalnego, oraz unormowania zasadniczej natury stosunku administracji komunalnej do państwowej jest niezmiernie ważne oparcie administracji publicznej na gospodarczo zwartych okręgach terytorjalnych, niezawsze znajdujących swój wyraz w obecnym administracyjnym podziale na powiaty, okręgi, województwa, departamenty, prowincje itd. Związki celowe mogą częściowo tylko wyrównać braki, istniejące w obecnym administracyjnym podziale

władz państwowych i samorządowych, zwłaszcza pod względem inwestycyjnym i gospodarczym, niemniej należy dążyć do tego, by każda gmina i każdy związek komunalny wyższego rzędu odpowiadał istotnej łączności gospodarczej i społecznej, istotnej zwartości terytorjum i ludności. Rozdział na ziemskie i miejskie, przeważnie rolnicze, przemysłowo - rolne i przemysłowe okręgi, musi być w coraz wyższym stopniu uwzględniony w administracyjnym podziale samorządu terytorjalnego, dając wyraz nie tylko obecnym potrzebom, lecz także i przyszłym, realnym możliwościom rozwojowym zwłaszcza w dziedzinie rozbudowy miast i osiedli przemysłowych.

Specjalna uwaga musi być zwrócona na stanowisko niewydzielonych miast i ośrodków przemysłowych w okręgach ziemskich samorządu terytorjalnego wyższych stopni. Często okręg lub powiat nie jest zainteresowany w polityce gruntowej i inwestycjach, które miasto powinno przeprowadzić na swym terytorjum w interesie rozwoju i rozbudowy, podobnie jak gminy miejskiej nie interesują często urządzenia powiatowe, mające charakter zdecydowanie rolniczy. Wprawdzie istnieje ścisła łączność wzajemna, zwłaszcza pod względem gospodarczym, między wsią a miastem; miasta i osady przemysłowe powiatu są zainteresowane jaknajżywotniej w rosnącej pojemności rynku wewnętrznego, reprezentowanego głównie przez drobnych rolników, wsie zaś, w rozwoju miast, stanowiących najdogodniejszy zbył dla produktów rolniczych, mięsno-nabiałowych, warzywnych i owocowych, niemniej w wielu konkretnych sprawach jak: urządzeń sanitarnych, budownictwa mieszkaniowego, opieki społecznej itd., rozchodzą się wspólne drogi. Gmina miejska musi tedy mieć odpowiedni obszar, zezwalający na pokrycie z własnego terytorjum i ludności wszelkich potrzeb administracji miejscowej i to nie tylko obecnie, lecz i w najbliższej przyszłości przy wyzyskaniu istotnych możliwości gospodarczego i kulturalnego rozwoju.

Stopniowa przebudowa podziału administracyjnego samorządu terytorjalnego w duchu istotnych potrzeb gospodarstwa narodowego i ludności, musi być podstawą racjonalnego ustalenia zadań poszczególnych związków komunalnych w myśl zasad nauki i praktyki. Musi być opracowany dla całego kraju, województwa, powiatu, itd., plan gospodarczy rozbudowy, obowiązujący nie tylko miasta, lecz i okręgi ziemskie, a to celem odpowiedniego rozmieszczenia w przyszłości na całym terenie Rzeczypospolitej Polskiej środowisk ludzkich w myśl nowoczesnych wymogów higieny, budownictwa mieszkaniowego, technicznych urządzeń, służących gospodarstwu społecznemu itd. Dzisiejsze stosunki podziału administracyjnego, zwłaszcza na terenie samorządu terytorjalnego wyższych stopni, oraz miast i ośrodków przemysłowych nie odpowiadają często w głównych państwach europejskich istotnym potrzebom ludności i ży-

cia gospodarczego, utrudniając wzajemne ustalenie kompetencji i zakresu działania.

O zakresie działania związków komunalnych rozstrzyga przede wszystkim ich charakter gospodarczy, kulturalny i społeczny. Inne zadania ma samorząd miejski, inne wiejski, w obrębie zaś obu inne zadania czekają samorząd, grupujący ludność kulturalną, przysposobioną do życia zarobkowego w szkołach zawodowych i doksztalających, inne zaś samorząd okolic zaniedbanych i biednych, zacofanych gospodarczo.

To, co stanowi istotny zakres działania samorządu terytorjalnego, więc popieranie kulturalnego, gospodarczego, fizycznego i obyczajowego rozwoju ludności, przedstawia się zasadniczo różnie w poszczególnych okręgach, krajach, prowincjach i powiatach, wymagając jaknajściślejzego zastosowania okręgów administracyjnych samorządowych do istotnych potrzeb ludności i odrębnych warunków przyrodniczych i ekonomicznych *).

VI. Zadania samorządu terytorjalnego.

Z dotychczasowych rozważań, dotyczących wzajemnego ustosunkowania poszczególnych kategorii samorządu terytorjalnego, oraz poddanego analizie stosunku administracji państwowej do komunalnej, wynika, iż zakres działania samorządu terytorjalnego ulegał i ulega nadal poważnym zmianom w miarę centralizacji i decentralizacji zarządu, oraz faktycznego układu stosunków gospodarczych, samopomocy społecznej i zawodowej itd.

Teorji jednolitości administracji odpowiada w zakresie ekonomicznym, konieczność prowadzenia jednolitej polityki gospodarczej. Podobnie, jak nie mogą istnieć w państwie dwie niezależne od siebie administracje, tak samo nie mogą być realizowane równocześnie dwa kierunki polityki gospodarczej. Jednolitość administracji i jednolitość polityki ekonomicznej, której część najbardziej ważką tworzy administracja gospodarcza, wymaga nie tylko jednolitego ustalenia zadań administracji, lecz jaknajbardziej spójnej konstrukcji władz i czynników komunalnych, oraz ścisłego rozdzielenia wzajemnych kompetencji zarówno w stosunku do państwa, jak i organów samorządowych wyższego stopnia. Z istoty jednolitości administracji wynika, iż zarówno cele i zadania administracji państwowej i samorządowej, jak i środki wiodące do realizacji tych ce-

*) Zmiana granic między gminą miejską a wiejską wedle nowej ustawy pruskiej z grudnia 1927 r. może nastąpić wówczas, gdy wymagają tego względy publicznego dobra. Wymagana jest odrębna ustawa, gdy mają być zmienione granice okręgu ziemskiego lub miejskiego (Stadt und Landkreis), lub gdy miasto przez zwiększenie obszaru osiąga ilość mieszkańców, dającą mu prawo do wydzielenia.

łów w zakresie administracji wewnętrznej są, a raczej winny być te same dla obu dziedzin zarządu.

Nie da się już dziś, stojąc na gruncie obiektywnym, ograniczyć samorządu miejskiego wyłącznie do zaopatrzenia ludności w gaz, wodę, elektryczność i środki komunikacyjne, jak to niejednokrotnie wysuwano ze strony sfer gospodarczych. Zarówno samorząd ziemski, jak i miejski wedle swobodnej oceny celowości, określa swój zakres działania, mając na uwadze nie te lub inne agendy, lecz niezbędne konieczności obecnego i przyszłego rozwoju, zależnie od miejscowych warunków natury gospodarczej, kulturalnej, obyczajowej i sanitarnej. *Zadania i środki administracji zarówno państwa, jak i samorządu są nieograniczone, jak nieograniczony jest rozwój gospodarczy i kulturalny ludności.* Nowe zdobycze kultury i techniki stwarzają nowe potrzeby i środki ich zaspokojenia, stawiając administrację wobec zupełnie nowych kierunków i metod pracy. Jeśli w niektórych ustawach samorządowych spotykamy przykładowe lub wyczerpujące wyliczenie poszczególnych agend administracji komunalnej, to, pomijając całe niebezpieczeństwo w ten sposób pojętego schematyzowania, należy zaznaczyć, iż chodzi tu raczej o pewne wskazówki i kierunki rozwoju mające zapobiec chaotyczności, nieopartej na kolejności potrzeb ze strony zwłaszcza mniejszych zarządów komunalnych.

Administracja komunalna obejmuje obecnie niemal wszystkie dziedziny życia kulturalnego, społecznego i gospodarczego. Wobec ogólnikowego brzmienia szeregu ustawodawstw, ujmujących zakres działania samorządu, starano się ze strony nauki i praktyki ściślej określić właściwy zakres działania samorządu terytorjalnego. Niezłożone zrazu zadania administracji lokalnej, które szły głównie w kierunku zapewnienia ludności danego terytorjum porządku i bezpieczeństwa publicznego, różnicowały się w coraz wyższym stopniu z postępem czasu, rozszerzając wydatnie granice działalności gmin. Pewne dane orientacyjne, jeśli chodzi o zakres działania samorządu, zawiera materiał budżetowy. Budżety ujmują zasadnicze wytyczne i powtarzające się stale, często bez względu na czas i miejsce, funkcje administracji komunalnej, oraz przeciętne dochody i wydatki, ulegające wprawdzie wahaniom, które jednak są wywołane różnicami w położeniu geograficznym, poziomie kulturalnym w poszczególnych okresach rozwoju i t. d. Nawet na podstawie rachunków gmin, pochodzących z okresu średniowiecza, da się stwierdzić, iż już wówczas zadania poszczególnych gmin mają charakter wysoce zróżnicowany zależnie od potrzeb danej miejscowości, obyczajów jej ludności, obowiązującego ustawodawstwa itd. Pomimo to zakres działalności administracji gminnej po odpowiednim rozklasyfikowaniu poszczególnych agend da się ująć w następujących zasadniczych działach, mających tendencję pewnej trwałości.

- 1) Utrzymanie porządku publicznego (policja bezpieczeństwa).

- 2) Zdrowotność publiczna.
- 3) Zarząd majątku gminy i skarbowość komunalna.
- 4) Komunikacje i drogi.
- 5) Kierownictwo zakładów użyteczności publicznej.
- 6) Opieka społeczna wraz z przezornością i ubezpieczeniami społecznymi, oraz polityka socjalna.
- 7) Nauczanie, kultura i sztuka, oraz wyznanie.
- 8) Poparcie przemysłu, rolnictwa, rękodziela i handlu.
- 9) Rozwój fizyczny.

Powyższe „stałe“ zadania samorządu cechują niemal wszystkie zorganizowane związki komunalne. Zmiany mogą być wywołane różnicami w rozsegregowaniu poszczególnych czynności.

Potrzeby ludzkie pomimo ich znacznej różnorodności, zależnie od stopnia kultury i dobrobytu, są w swych najbardziej zasadniczych przejawach raczej stałe i ciągle, wyrażając się odpowiednio w typowych działach administracji komunalnej.

Działalność gminy wyraża się tedy w cyfrach budżetowych. Ujęcie jednak w zmiennych cyfrach budżetowych stale powtarzających się pozycji nie jest łatwe, podobnie nie da się dla związków komunalnych, posiadających te same ilości mieszkańców, uchwycić przeciętnych budżetowych dla głównych gałęzi administracji komunalnej, bez względu na czas i miejsce. Dzisiejszy stan badań statystycznych pozwala jedynie na ujęcie pewnych fragmentów z dziedziny zarządu komunalnego. Gdyby nawet dokumenty statystyczne rozmaitych okresów rozwoju administracyjnego ludzkości pozwoliły na zestawienie absolutnych cyfr wydatków i dochodów budżetowych administracji komunalnej, to pozostałaby otwartą kwestja uchwycenia wartości i siły nabywczej pieniądza w rozmaitych epokach historycznych.

Badania z konieczności tedy ograniczyć się muszą do współczesnych stosunków. Dla stosunków belgijskich przeprowadza analizę budżetowości komunalnej p. M. H. w piśmie „Le Mouvement Communal“. W r. 1892 wynosiły wydatki zwyczajne wszystkich związków komunalnych Belgji 117.144.576 fr., co tworzy na głowę ludności niespełna 20 fr. W r. 1880 przeciętna na głowę wynosiła 16 fr., w r. 1870 — 8½ fr.

Zwiększenie pozycji wydatkowych można tłumaczyć zarówno zwiększeniem zadań administracji komunalnej, jak i dewaluacją franka, która miała już miejsce w tym okresie. Brak materiału statystycznego, odnoszącego się do wszystkich związków komunalnych po r. 1892, nie pozwala na dalsze kontynuowanie badań w tym samym zakresie. Na rok 1912 pozostają do dyspozycji dane dotyczące 16-u miast, posiadających powyżej 40.000 mieszkańców. Wydatki zwyczajne obciążają tu przeciętnie mieszkańca kwotą fr. 84. W r. 1924,

to jest w okresie katastrofalnego już spadku franka, wydatki w tych samych miastach, (obecnie 17 miast liczących 1.609.591 mieszkańców, wobec 1.547.878 w r. 1912) wynosiły fr. 428 na głowę. Wydatny wzrost wydatków komunalnych po wojnie pozostaje w związku z załamaniem kursu franka i ustawicznie rosnącym zakresem działania samorządu terytorjalnego, zwłaszcza w zakresie opieki społecznej wskutek wypadków wojennych i powojennych. Metoda ta jednak nie prowadzi również do matematycznego ustalenia stosunku liczby ludności do wydatków administracyjnych. Należałoby iść w kierunku analizy „prawa wielkiej cyfry”, lecz i w tym kierunku nie posiadamy dostatecznej ilości elementów składowych. Gdybyśmy chcieli ustalić pewien stały zakres działania miast belgijskich, liczących ponad 40.000 mieszkańców, to natrafilibyśmy również na nieprzezwyciężone trudności, gdyż wprowadzić żaden z działów powyżej ustalonych nie jest reprezentowany w jakimkolwiek budżecie powyższych miast pozycją zero, lecz daleko idący rozwój autonomii terytorjalnej w Belgii sprawia, iż zależnie od przypadkowej większości reprezentacji komunalnej przedstawia się intensywność wydatków, a tem samem i działalność w poszczególnych dziedzinach administracji komunalnej, wielce rozmaicie.

Porównanie budżetów 17-u miast belgijskich, które w r. 1924 posiadały powyżej 40.000 mieszkańców, wykazuje, iż wydatki administracyjne wraz z policją bezpieczeństwa, tworzyły, pomijając dwa miasta wyjątkowe, to jest Ostendę i Shaerbeek, od 10 do 28% zwyczajnych wydatków budżetowych. Na mieszkańca licząc wahały się powyższe wydatki od 126 do 740 fr. na głowę. Wchodzą tu w grę miasta od 40.000 do 150.000 mieszkańców i wyżej. Z cyfr tych okazuje się, iż uchwycenie związku między potrzebami miast powyżej 100.000 mieszkańców, a potrzebami miast od 40.000 mieszkańców wyżej nie da się wyrazić ani w bezwzględnych ani w stosunkowych cyfrach, wchodzą tu bowiem w grę niesłychanie różnorodne i skomplikowane czynniki lokalne, które sprawiają, iż uznane za stałe zadania samorządu, wykazują na terenie poszczególnych związków komunalnych, rozmaite napięcie.

Próba ustalenia pewnych „stałych” w działalności samorządu terytorjalnego nie może być wprowadzić dla stosunków belgijskich uznana za udaną, wobec wysokiej niedoskonałości pozostających do dyspozycji materiałów statystycznych (brak np. pozycji oprocentowania i umorzenia długów) niemniej z punktu widzenia teorii i praktyki administracyjnej mają tego rodzaju badania doniosłe znaczenie. Wynalezienie tych „stałych” oraz wzajemnego procentowego ustosunkowania poszczególnych pozycji budżetowych, reprezentujących odpowiednie działy administracji komunalnej, umożliwiłoby ustalenie na naukowych podstawach kryterjum oceny działalności administracyjnej związków komunalnych. Specjalnie dla naszych stosunków byłaby taka próba nie bez znaczenia wobec

dużego stopnia dowolności, z jaką traktowane są poszczególne agendy zarządu komunalnego w związkach samorządowych poszczególnych rodzajów.

Dla stosunków polskich ciekawych materiałów dla 4 większych miast t. j. Warszawy, Łodzi, Krakowa i Wilna, dostarcza zestawienie budżetów dokonane przez dra Jana Piekalkiewicza *).

Wśród wydatków zwyczajnych, które wykazują zamknięcia rachunkowe powyższych miast, zajmuje oświata w Warszawie 9,9%, w Łodzi 14,9% w Krakowie 6,7%, w Wilnie 8,8% wydatków zwyczajnych miasta (w tem szkolnictwo zawodowe 2,3%, 3,7%, 2,7% i 0% w tych samych pozycjach). Opieka społeczna tworzyła: 9,4% na terenie Warszawy, 5,8% na terenie Łodzi, 3,5% w Krakowie, 10,9% w Wilnie wydatków zwyczajnych. Zdrowotność wynosiła w tych samych pozycjach 19%, 12,4%, 10,6% i 25,7%, bezpieczeństwo publiczne 4,9%, 1,5%, 3,4%, 4,2%, utrzymanie dróg, ulic, placów i ogrodów 5,9%, 8,8%, 10,8% i 21%, oświetlenie: 1,1%, 0,2%, 2,9% i 2,2%. Widzimy więc, iż zachodzą poważne różnice w poszczególnych pozycjach między głównymi miastami Polski, niemniej przy bliższej analizie cyfr da się ustalić pewną stabilizację stosunków administracyjnych i tak: koszty administracyjne wynoszą w Warszawie 11,8%, w Łodzi 14,8%, w Krakowie 18%, w Wilnie 16,2% wydatków zwyczajnych. Wyższe wydatki administracyjne w Krakowie i Wilnie pozostają w związku z rozrastającą się administracją komunalną w zaniedbanym wielce ośrodku komunalnym jakim jest Wilno, i naogół liczebnie wyższym stanem osobowym w Małopolsce (emerytury). Różnice w wydatkach na oświatę są wywołane między innymi tem, iż Łódź i Warszawa rozwijają żywą działalność w organizacji szkolnictwa zawodowego, higieny szkolnej itd. Miasta Kongresówki wykazują niemal zbieżność wydatków na szkolnictwo zawodowe i higienę szkolną, oraz szkolnictwo średnie. Przewaga wydatków na szpitalnictwo w Warszawie i Łodzi jest wywołana, jak stwierdza Dr. Piekalkiewicz brakiem wydatków na kanalizację, w Łodzi bowiem brak kanalizacji, a w Warszawie wydatki na kanalizację zostały podane w zamknięciu rachunkowym razem z wydatkami na wodociągi. Wydatki na utrzymanie i urządzenie ulic i placów są największe w Wilnie, gdzie zaniedbania w tym kierunku są najwyższe. Pomimo więc znacznych różnic, które znajdują częściowo swe wytłumaczenie w odmiennych warunkach administracyjnych, kulturalnych i gospodarczych, da się uchwycić w budżetach głównych miast polskich pewną zbieżność, określającą względnie ściśle główne zadania i agendy komunalne. W porównaniu z miastami belgijskimi, których wydatki administracyjne wraz z bezpieczeń-

*) Por. Jan Piekalkiewicz: Wydatki m. st. Warszawy, Łodzi, Krakowa i Wilna. „Ekonomista” 1927 tom V, str. 147 i d.

stwem wynosiły od 10 do 28% wydatków zwyczajnych, widzimy, iż wydatki te, t. j. na administrację i bezpieczeństwo, wahają się w 4 miastach polskich od 16,3 do 21,4. Różnice nie są więc zbyt wielkie zwłaszcza, jeżeli się weźmie pod uwagę małą ilość badanych obiektów. Wydatki administracyjne miast od 5.000 do 10.000 mieszkańców wahały się w Polsce od 18,5 do 36,3% wydatków zwyczajnych (najniższe w południowych województwach).

Ustawowy zakres działania samorządu terytorjalnego nie wyczerpuje tedy przelicznych zadań, jakie na polu oświaty, kultury, opieki społecznej, zdrowotności publicznej, rozbudowy i budownictwa mieszkaniowego, komunikacji, bezpieczeństwa, zaopatrzenia ludności w elektryczność, gaz i artykuły pierwszej potrzeby, oraz poparcia życia gospodarczego, otwierają się przed współczesnym zarządem komunalnym. Zadania są tak rozległe, jak zadania administracji wogóle. Rozwój jednostek komunalnych, zwłaszcza wielkomiejskich był i jest w ostatnich dziesiątkach lat tak olbrzymi, iż do pewnego stopnia można mówić o komunalizacji życia zbiorowego, budzącej nawet, ze względu na ciężary podatkowe z nią związane, poważne wątpliwości wśród kół gospodarczych.

Dzisiejsze zarządy komunalne, będące właścicielami, odgrywających dużą rolę w życiu wytwórczym, wielkich przedsiębiorstw, więc całej sieci środków komunikacyjnych, zakładów elektrycznych, gazowych, urządzeń użyteczności publicznej itp., wywierają niejednokrotnie decydujący wpływ na tok życia gospodarczego, prowadząc planową politykę gruntową, budowlaną i osadniczą, oraz komunikacyjną, tworząc przez banki komunalne, kasy oszczędności, lombardy i t. d., poważną część ogólnego ruchu kredytowego i pieniężnego w kraju, wreszcie zaznaczają się wydatnie na polu polityki socjalnej, realizując produkcyjne zajęcia bezrobotnych, pełniąc funkcje pośrednictwa pracy i zaopatrzenia spożywców w tani chleb, mleko, mięso, węgiel, i t. d. Na polu życia gospodarczego w ściślejszym tego słowa znaczeniu zarządy komunalne, zaznaczają swą działalność, popierając przemysł, rolnictwo, rękodzieło i handel, regulując ceny na rynku wewnętrznym, prowadząc urządzenia techniczne, służące jak elewatory, domy składowe, i t. d., udoskonaleniu obrotu handlowego.

We wszystkich tych dziedzinach polityki i administracji komunalnej, samorząd terytorjalny działa albo bezpośrednio przez własne organa i urządzenia, lub też pośrednio, popierając przez odpowiednie finansowanie, kredytowanie i subwencjonowanie, oraz poradę fachową działalność inicjatywy prywatnej i społecznej, w szczególności samorządu gospodarczego. Jednolitość administracji jest tu poręczona, państwo ustala bowiem zasadnicze wytyczne polityki gospodarczej, obowiązujące związki komunalne.

Samorząd terytorjalny działa tedy w obrębie nietylko obowiązujących ustaw, lecz i całokształtu polityki gospodarczej państwa, której wyrazem są w coraz wyższym stopniu powołane do współpracy z rządem rady gospodarcze.

grupujące oprócz przedstawicieli życia gospodarczego i społecznego również przedstawicieli samorządu terytorjalnego.

Zwłaszcza w zakresie ściśle gospodarczym, więc popierania rolnictwa przemysłu, rękodziela i handlu, w zakresie aprowizacyjnym i regulacji cen, produkcyjnego zajęcia bezrobotnych, oraz budowy tanich mieszkań, samorząd terytorjalny jest związany ogólną polityką gospodarczą państwa, które nadaje życiu gospodarczemu i społecznemu w obrębie upoważnień ustawowych określony kierunek, decydujący dla lokalnych związków i samorządu terytorjalnego. W ten sposób w zakresie akcji budownictwa mieszkaniowego np. jest samorząd terytorjalny niezależnym zresztą wykonawcą państwowego planu budowy tanich mieszkań dla szerokich mas ludności (Miejskie Komitety Różbudowy), otrzymując od państwa place pod budowę i często długoterminowy kredyt na cele budowy mieszkań we własnym zarządzie, albo przez spółdzielnie i osoby prywatne. Podobnie w zakresie aprowizacyjnym państwo ustala plan zaopatrzenia i uzdrowienia obrotu artykułami pierwszej potrzeby, oraz regulacji cen na rynku wewnętrznym, dając samorządowi terytorjalnemu kredyt na uruchomienie piekarni mechanicznych, elewatorów, chłodni, rzeźni i t. d. Wykonawcą zresztą samodzielnym państwowego planu aprowizacyjnego są albo bezpośrednio związki komunalne, posiadające prócz urządzeń technicznych obrotu także własne sklepy i jatki miejskie, oraz działy hurtowe zakupu i sprzedaży, lub też pośrednio przez samorząd popierane spółdzielnie oraz prywatne młyny i piekarnie.

W ten sposób uzupełnia się wzajemnie działalność państwa i samorządu na wszystkich niemal polach administracji gospodarczej. *Do samorządu należy samodzielne wykonanie i dostosowanie ogólnych zasad polityki gospodarczej, społecznej, zdrowotnej i oświatowej do miejscowych warunków i potrzeb danego terytorjum i ludności.*

Administracja gospodarcza wypełnia w coraz wyższym stopniu działalność związków komunalnych. Popieranie rolnictwa, handlu, przemysłu i rękodziela może odbywać się na drodze bezpośredniego obejmowania przez samorząd terytorjalny agend polityki rolnej, przemysłowej, handlowej, kredytowej i t. d., lub też pośredniego popierania przez samorządy działalności w tym kierunku reprezentacji interesów, towarzystw rolniczych, przemysłowych, związków zawodowych i t. d.

Kwestja ta ma poza całym teoretycznym jej znaczeniem podstawy ściśle praktyczne, zależne od faktycznego układu stosunków gospodarczych, administracyjnych i społecznych. Podobnie, jak państwo znaczną część swej działalności w zakresie ekonomicznym, a zwłaszcza funkcij wykonawczych, przenosi na samorząd terytorjalny i gospodarczy, celem osiągnięcia większej sprawności i dostosowania do miejscowych warunków, tak samo samorząd terytorjalny

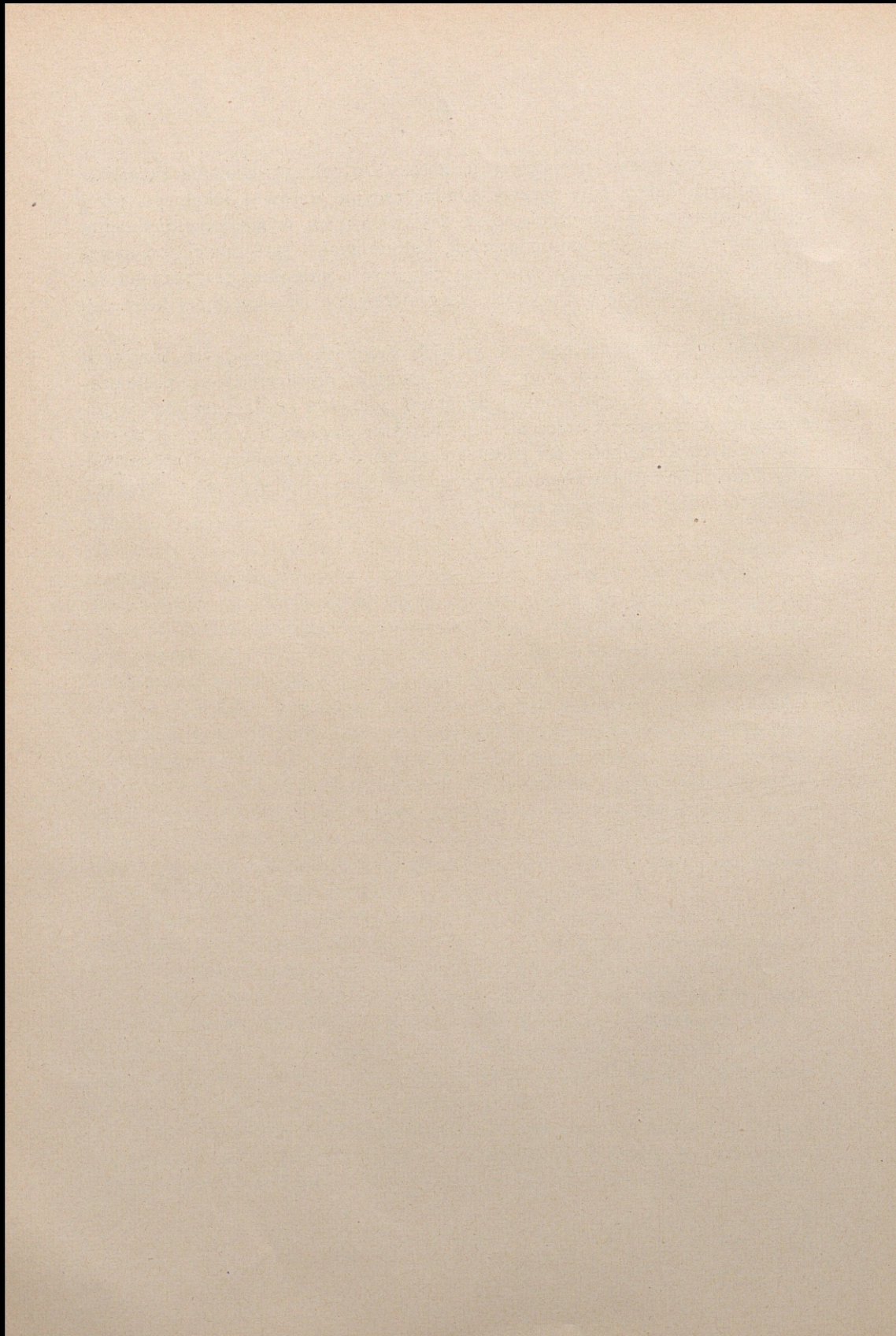
stara się w interesie większej celowości w zarządzeniach administracyjnych wejść w kontakt z istniejącymi organizacjami rolniczymi, przemysłowymi, zorganizowanymi związkami pracowników, robotników, oraz spółdzielniami konsumentów, wreszcie z reprezentacjami interesów producentów, by w poszczególnych funkcjach, dotyczących produkcji, obrotu i konsumpcji oprzeć się na organizacjach gospodarczych i społecznych, posiadających wyrobiony aparat osobowy i rzeczowy. W ten sposób cała akcja samorządu terytorjalnego, popierająca rolnictwo, przemysł, handel, komunikację i zorganizowany czynnik pracy oraz spożycia mogłaby się odbywać na drodze udzielania powyższym organizacjom i czynnikom odpowiednich kredytów i subwencji, oraz pełnej egzekutywy w formie prawno-administracyjnej. Bezpośredni udział samorządu terytorjalnego w dziedzinie rolnictwa, przemysłu, handlu i rękodzieła, to jest zakładanie pól doświadczalnych, utrzymywanie instruktorów, szkół rolniczych i przemysłowych, wzorowych warsztatów, własnych sklepów, piekarni i t. d. byłby wówczas ograniczony do minimum wobec ożywionej akcji w tej dziedzinie ze strony zorganizowanego społeczeństwa. Niestety ten stan rzeczy wymaga wysokiego rozwoju czynnika przedsiębiorczego, zrzeszeń zawodowych i gospodarczych, organizacji społecznych, słowem samorządu gospodarczego, tak jak to ma miejsce nie tylko w państwach zachodnich, ale do pewnego stopnia w b. zaborze pruskim. Tam gdzie, jak w b. zaborze rosyjskim, na ziemiach wschodnich i w znacznej części b. zaboru austriackiego, nie mamy szeregu placówek i organizacji gospodarczych i zawodowych mogących stanowić załączek samorządu gospodarczego, tam bezpośrednia ingerencja samorządu terytorjalnego musi z natury rzeczy być o wiele szersza, niż w szeregu państw zachodnich, gdzie mamy, sieć zorganizowanych izb handlowo - przemysłowych rolniczych i rękodzielniczych, które wraz ze związkami zawodowymi czynnika pracy i czynnikiem spółdzielczym rozwijają ożywioną działalność w zakresie szkolnictwa zawodowego, podniesienia produkcji, udoskonalenia obrotu artykułami pierwszej potrzeby, organizowania wystaw, pokazów i t. d.

W ten sposób dochodzimy do wniosku, iż do miejscowych związków komunalnych należeć powinno wszystko to, co tworzy istotę miejscowej administracji, co może więc być w nich samoistnie załatwione i rozstrzygnięte w myśl zasad administracji i polityki gospodarczej. Związki komunalne są tedy organem (*sui generis*) jednolitej administracji w państwie, co wyklucza wszelką dwutorowość i wszelki dualizm władz i funkcji, zapewniając zarządowi publicznemu najwyższą celowość i sprawność dzięki wciągnięciu drogą wyboru miejscowych czynników do współpracy administracyjnej.

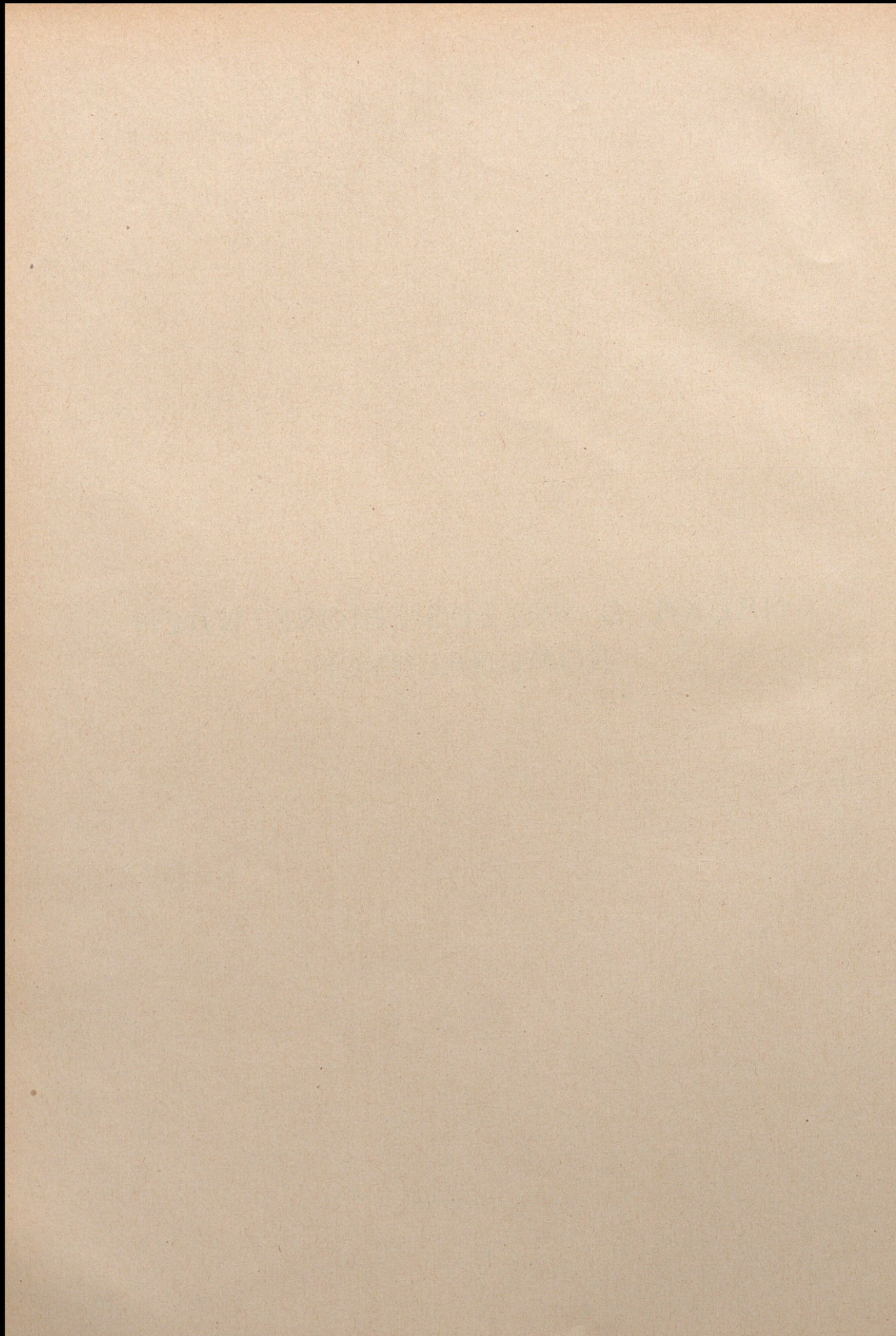
Wszelka reforma administracji będzie w większym lub mniejszym stopniu bezskuteczna, o ile załatwianie spraw, dotyczących bezpośrednio zainteresowanej ludności, nie będzie odbywało się na miejscu, w najściślejszym kontak-

cie z reprezentantami miejscowej ludności. Do zakresu działania związków komunalnych należą tedy sprawy administracyjne, zarówno lokalnego, jak i ogólnopanstwowego znaczenia, o ile zestawienie ich wymaga uwzględnienia miejscowych warunków gospodarczych, kulturalnych i społecznych, co następuje w sposób poręczający najwyższą celowość i sprawność przez organa samorządowe, pochodzące z wyboru, więc niezależnie od zwyczajnej hierarchji służbowej.

Stąd całe znaczenie nawet w wielkich ośrodkach komunalnych, mających stały biurokratyczny aparat urzędniczy, czynnika obywatelskiego, pochodzącego z wyboru, w szeregu komisyj, deputacyj, zarządów i t. d. Tam gdzie w administracji komunalnej zatracą się ten charakter obywatelski, schodząc do tradycyjnych formalności, bez istotnego znaczenia, nieunikniona jest stopniowa biurokratyzacja zarządu komunalnego, poddająca w wątpliwość samą ideję i celowość urządzeń samorządu terytorjalnego.



NAUKA O PRZEDSIĘBIORSTWACH
KOMUNALNYCH



1. Rodzaje przedsiębiorstw komunalnych.

Wśród przedsiębiorstw komunalnych należy wymienić przede wszystkim przedsiębiorstwa, które prowadzą produkcję dóbr i usług dla własnego spożycia gminy. Chodzi tu o zaspakajanie potrzeb administracji komunalnej dobrami i usługami, pochodzącymi z własnej wytwórczości lub przerobu, a to celem zabezpieczenia niezbędnej podaży i uniezależnienia się co do cen i jakości od prywatnej przedsiębiorczości. Nadto mogą tu wchodzić w rachubę przedsięwzięcia, przekraczające siły finansowe i organizacyjne jednostek i zrzeszeń, zwłaszcza gdy zapewniona jest pomoc państwowa w formie dogodnego kredytu, poręki, ulg cłowych, taryfowych, podatkowych itd. W ten sposób gmina prowadzi własne przedsiębiorstwa, mające na celu budowę gmachów komunalnych, zajezdni samochodowych dla środków komunikacyjnych gminy, remiz dla miejskich kolei elektrycznych, produkcję światła dla oświetlania ulic i budynków samorządowych, hodowlę kwiatów, krzewów ozdobnych dla parków, ogrodów komunalnych, dekoracji placów i skwerów i t. d.

Ponadto gmina prowadzi zakłady i przedsiębiorstwa, mające na celu produkcję dóbr i usług dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców gminy. Należą tu hale targowe, targowiska, rzeźnie, piekarnie, kąpieliska, zakłady dezynfekcyjne dalej urządzenia komunikacyjne, teatry, muzea, wreszcie przedsiębiorstwa produkujące światło, wodę, gaz, środki żywności itd. Wśród tych przedsiębiorstw można odróżnić dwie zasadnicze grupy: pierwszą — przedsiębiorstwa i zakłady, które bezpośrednio zaspakajają potrzeby mieszkańców gminy, jak np. tramwaje, hale i targowiska, szkoły, teatry itd., drugą grupę tworzą przedsiębiorstwa, które produkują towary i usługi, służące zaspokojeniu potrzeb mieszkańców gminy na drodze pośredniej. Należą tu gazownie, elektrownie, wodociągi, zarząd nieruchomości komunalnych, budownictwo mieszkaniowe, aprowizacja miejska t. j. produkcja, przerób i zakup, oraz sprzedaż artykułów codziennego spożycia itd. Przedsiębiorstwa samorządowe można zarówno w jednej, jak i w drugiej grupie podzielić wedle zasadniczych działów administracji komunalnej

w zakresie sanitarnym, oświatowym lub szkolnym, komunikacyjnym, aprowizacyjnym, technicznym itd. Najczęściej następuje połączenie przedsiębiorstw pracujących dla pokrycia własnych potrzeb gminy z przedsiębiorstwami pracującymi dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców gminy w ten sposób, iż przedsiębiorstwa aprowizacyjne zaspakajają nie tylko potrzeby miasta, a więc zakładów i instytucji komunalnych, szpitali, szkół, urzędów itd., lecz mają na celu zaopatrzenie i regulację cen artykułów pierwszej potrzeby na rynku wewnętrznym, obsługując w ten sposób szerokie masy spożywców. Podobnie przedsiębiorstwa, zaopatrujące instytucje komunalne w gaz, elektryczność i wodę, służą przede wszystkim potrzebom miejscowej produkcji i obrotu, oraz ludności. Na pewnym stopniu rozwoju jest połączenie przedsiębiorstw, pracujących dla własnych potrzeb i obrotu zewnętrznego, wielce celowe, pozwala bowiem na rozszerzenie obrotów i potanie produkcji w interesie zarówno administracji komunalnej, jak i ludności miasta. Zadaniem przedsiębiorstw samorządowych, bez względu na to, czy przedsiębiorstwa te przynoszą dochód czysty, jest bezpośrednio lub pośrednio służyć celom administracji komunalnej. Nawet tam, gdzie chodzi o przedsiębiorstwa, które nie mają charakteru użyteczności publicznej, a których zadaniem jest raczej powiększenie dochodów skarbowości komunalnej, mamy do czynienia z czynnikiem publicznym, przedsiębiorstwa te bowiem, przysparzając dochodu związkom komunalnym przyczyniają się do obniżenia ciężarów podatkowych.

Ze stanowiska celowości należy odróżnić zakłady i instytucje od właściwych przedsiębiorstw komunalnych. *). Kryterjum odróżnienia stanowi tu zysk czysty, pierwsze t. j. zakłady i instytucje muszą być prowadzone bez względu na ich samowystarczalność gospodarczą i rentowność (szpitale, szkoły itd.), drugie: w rodzaju drukarni, betoniarni, przedsiębiorstw przemysłowych itd., mają na celu zwiększenie dochodów miasta aczkolwiek nie zawsze je przynoszą. Ścisłe odróżnienie jest tu niejednokrotnie bardzo trudne, częstokroć bowiem zakłady komunalne, które mają na celu względy ściśle publiczne, muszą być prowadzone na zasadach samowystarczalności i oprocentowania kapitału, z drugiej zaś strony przedsiębiorstwa przynoszące poważne zyski, jak np. rzeźnie, hale, targowiska itd., odgrywają doniosłą rolę jako czynnik publiczny, podnoszący technikę obrotu i regulujący ceny.

*) Por. Lindemann: Kommunalisierung und Entkommunalisierung. Die Zukunftsaufgaben der deutschen Städte. Dr. Fleischmann: Die Grenzen wirtschaftlicher Betätigung der Gemeinden Zeitschr. für Kommunalwirtschaft 1927 nr. 7. Pomijam tu różnice czysto prawno-administracyjnej natury. Zakłady w rodzaju szpitali, przytułisk itd. podlegają najczęściej prawu publicznemu, ich taryfy mają charakter opłat, rzeźnie, hale, targowiska, lombardy itd. podlegają częściowo prawu publicznemu, częściowo prawu prywatnemu, wreszcie gazownie, elektrownie, tramwaje itd. podlegają na ogół prawu prywatnemu. Zakłady aprowizacyjne należą najczęściej do grupy II lub III-ciej, zależnie od tego, czy są wykonawcami publicznego (państwowego) planu aprowizacyjnego, czy też przedsiębiorstwem, mającym na celu zaopatrzenie zarządu miasta i jego instytucji i biur w niezbędne artykuły.

W ten sposób przedsiębiorstwami komunalnymi nazywamy urządzenia związków komunalnych, mające na celu bezpośrednią produkcję, przerób lub obrót dóbr i usług, na pokrycie zarówno własnych potrzeb samorządu terytorjalnego, jak i mieszkańców gminy. Nadto mogą przedsiębiorstwa komunalne służyć potrzebom gmin i mieszkańców szerszego okręgu terytorjalnego.

Charakteru instytucji komunalnej nie tracą przedsiębiorstwa mieszane, w których uczestniczy kapitał prywatny obok komunalnego, podobnie jak nie odbiera charakteru instytucji komunalnej fakt, iż przedsiębiorstwo samorządowe jest chwilowo wydzierżawione. Publiczny charakter tych przedsiębiorstw jest, a raczej winien być poręczony kontrolą administracji komunalnej nad celowością ich działalności. *)

Nowoczesne stosunki gospodarcze i coraz bardziej rosnący zakres działania samorządu terytorjalnego przy równoczesnem coraz wyższem obciążeniu ludności i gospodarstwa narodowego ciężarami komunalnymi sprawił, iż forma przedsiębiorstw komunalnych, zwłaszcza przedsiębiorstw o wybitnie gospodarczym charakterze rozwija się wydatnie. W ostatnich dziesiątkach lat, cały szereg działów administracji ogólnej samorządu terytorjalnego, przeszedł ewolucję w kierunku przemiany na przedsiębiorstwa komunalne, w ten sposób np. wodociągi i kanalizacja w szeregu miast, między in. i u nas (w Warszawie), które do niedawna jeszcze należały do wydziałów administracyjnych, otrzymały charakter przedsiębiorstwa miejskiego, zorganizowanego na zasadach handlowych samowystarczalności i samoopłacalności. Podobnie istnieje tendencja przemiany szpitali w odrębne „przedsiębiorstwa“, które na leczenie chorych ubogich będą otrzymywały specjalne zasiłki z wydziałów administracyjnych samorządu, (wydziały szpitalnictwa i zdrowia publicznego), dążąc do zupełnego zrównoważenia dochodów i wydatków. W wielu gminach teatry, mimo ich wybitnie kulturalnego znaczenia, mają charakter przedsiębiorstw, opartych na prywatno-przedsiębiorczych zasadach.

Nowoczesna organizacja biurowości, dążenie do możliwie maksymalnej wydajności pracy, wreszcie reforma administracji, podyktowana koniecznością ograniczenia wydatków publicznych, przyczyniła się również do stopniowego rozrostu przedsiębiorstw komunalnych, które, zmuszając do jaknajwyższych oszczędności w kosztach produkcji i przerobu, dają zarazem najwyższą gwarancję sprawności zarządu publicznego, zrywającej z przewlekłym biurokratyzmem.

W dzisiejszych urządzeniach samorządowych można nawet stwierdzić dążność do przerostu przedsiębiorstw komunalnych, które zwolna obejmują nawet

*) Por. Dr. Majerczik: *Kommunale gewerbliche Unternehmungen*. Berlin 1919.

dziedziny ogólnie administracyjne, nie nadające się do traktowania na platformie gospodarczej i handlowej. Tu i ówdzie spotyka się nawet wypadki „uprzemysłowienia”, że użyjemy tu tego wyrazu, szkolnictwa, które w ręku prywatnem cierpi wielce, jeśli chodzi o poziom nauki, w wypadku zbyt jaskrawego podkreślenia czynnika opłacalności finansowej. Stąd należy ściśle odróżnić między formą przedsiębiorstwa komunalnego, a koniecznością stosowania nawet w administracyjnych wydziałach samorządowych, zasady ekonomicznej, przyświecającej każdemu przedsiębiorstwu: „jaknajmniejszym wysiłkiem jaknajwyższe rezultaty”.

Niezawsze jest więc niezbędna w zarządzie komunalnym przemiana na przedsiębiorstwo, by przestrzegać jaknajwyższych oszczędności.

II.

Historyczny rozwój przedsiębiorstw komunalnych.

Rzecz jasna rozwój przedsiębiorstw komunalnych, należy traktować na tle historycznem. Nauka polityki komunalnej rozróżnia kilka stadiów rozwojowych przedsiębiorstw komunalnych w głównych państwach europejskich. Historycznie rozwinęły się przedewszystkiem komunalne wodociągi (Anglja w I-ej połowie XIX-go wieku). Następują rzeźnie komunalne, które naprzód powstały we Francji, dalej gazownie, które powstały w Anglji, wreszcie elektrownie, kolej zrazu konne, później elektryczne (tramwaje), oraz aprowizacja, urządzenia popierające handel i przemysł, tworzenie i udział w przedsiębiorstwach handlowych, przemysłowych itd. *). Oczywiście kolejność wedle powyższego schematu bynajmniej nie odpowiadała rzeczywistemu układowi stosunków we wszystkich państwach europejskich. Tak np. Italja wytworzyła naprzód w miastach piekarnie i urządzenia aprowizacyjne.

Nowoczesne tempo życia wielkomiejskiego wytworzyło potrzeby, których zaspokojenie często nie mogło nastąpić w racjonalnej formie, bez tej koncentracji kapitału i pracy, którą reprezentowały zarządy wielkich miast europejskich, nadto w potężnych aglomeratach ludności i kapitału ingerencja samorządu, jako czynnika publicznego, była nieodzowną wobec wybuchających różnic socjalnych, zatargów między pracą, a kapitałem, potęgą karteli i trustów, które miały tendencję prowadzenia polityki cen, dalekiej od interesów klas pracujących.

Jeden z wybitnych znawców polityki komunalnej prof. Fuchs, stwierdza, iż pierwszem miastem, które wprowadziło przedsiębiorstwo komunalne, miano-

*) Por. Prof. Lindemann: *Wirtschaftsbetriebe, Kommunalisierung und Entkommunalisierung*. Berlin, 1925.

wicie gazownię (rok 1817) było Manchester — jak wiadomo kolebka rozwoju wielko-przemysłowego. Komunalizacja przedsiębiorstw użyteczności publicznej następuje bardzo szybko w całej niemal Europie. Miasta zrazu udzielają koncesji szeregowi przedsiębiorstw prywatnych, które w późniejszym stadium łączą się w kartele, dyktujące ceny usług pomimo kontroli ze strony samorządu. Miasta, które dawały monopol tramwajowy, gazowy, elektryczny itd., jednemu tylko przedsiębiorstwu w obrębie gminy, miały ułatwione przejście ku komunalnemu zarządowi przedsiębiorstw, zastrzegając sobie po pewnej ilości lat wykup lub wygaśnięcie koncesji na rzecz miasta. Za przemianą przedsiębiorstw prywatnych na komunalne w Anglii przemawiała wadliwa obsługa przy wysokich cenach usług, oraz publiczne znaczenie pewnych agend, które jak tramwaje elektryczne stawały się w ręku przedsiębiorców prywatnych narzędziem do spekulacyjnej podwyżki cen na ziemię (spekulacja placami budowlanymi itd.).

Nawet we Francji, gdzie centralistyczna administracja nie sprzyjała rozwojowi samorządu terytorjalnego, rozbudowa przedsiębiorstw komunalnych, zwłaszcza w zakresie wodociągów, gazowni i elektrowni poczyniła poważne postępy. Muncypalizm rozwinął się zwłaszcza w Niemczech, gdzie obejmuje nie tylko przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, lecz także zakłady i instytucje, służące celom administracji komunalnej. Zwłaszcza w zakresie higieny, polityki socjalnej, kultury i oświaty, oraz aprowizacji, odgrywały przedsiębiorstwa komunalne w Niemczech poważną rolę, nie spotykając się niejednokrotnie ze względu na wysoki poziom techniczny i taniość usług z opozycją sfer gospodarczych i ludności. Nadto dostosowały się przedsiębiorstwa komunalne tu w wyższym stopniu niż gdzieindziej do potrzeb wielkich centrów przemysłowych i miejskich, aczkolwiek zrzeszone małe ośrodki korzystały również z doskonale prowadzonych i dostosowanych do małomiejских potrzeb urządzeń sanitarnych, komunikacyjnych itd. Na gruncie niemieckim rozwinęła się również żywotnie forma mieszanych przedsiębiorstw z udziałem kapitału prywatnego.

Wojna i wypadki powojenne wysunęły na pierwszy plan działalności związków komunalnych zaopatrzenie ludności w artykuły pierwszej potrzeby, w tym kierunku położyły poważne zasługi związki komunalne, które umiały niejednokrotnie stępić ostrze przymusowej gospodarki kontyngentowej, chroniąc ludność przed wyzyskiem nadmiernego pośrednictwa i spekulacji. Wiele z tych przedsiębiorstw pozostało, dzięki swej sprawności, nawet po zlikwidowaniu przymusowej gospodarki.

Nowoczesne przedsiębiorstwa komunalne obejmują najczęściej środki komunikacyjne, jako mające decydujące znaczenie nie tylko dla transportu osób i rzeczy, ale także dla polityki gruntowej i mieszkaniowej miast, dalej zaopa-

trzenie w światło i prąd elektryczny, gaz i wodę, oraz aprowizację wraz z wyzyskaniem odpadków.

Wedle projektu komisji socjalizacyjnej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Rzeszy Niemieckiej przedsiębiorstwa komunalne miały obejmować komunikację osobową za wyjątkiem lotnictwa, zaopatrzenie ludności w gaz, wodę, elektryczność i ciepło, grzebanie umarłych i wyzyskanie odpadków, przedstawienia świetlne i teatralne, kąpieliska, produkcję, przechowanie, przerób i sprzedaż środków żywności i sprzedaż, oraz przechowanie środków opałow. Nadto miały być objęte komunalizacją apteki i budownictwo mieszkaniowe. Niektóre z tych gałęzi miały należeć do zakresu działania przedsiębiorstw komunalnych bez potrzeby uzyskania zatwierdzenia władz nadzorczych (tak zw. wolna lista) chodziło tu o przedsiębiorstwa o charakterze monopolicznym, związane z użytkowaniem publicznych dróg, ulic, przystani itd., oraz przedsiębiorstwa zdrowotne.

III. Gospodarcze i administracyjne podstawy przedsiębiorstw komunalnych.

Gospodarcze uzasadnienie przedsiębiorstw komunalnych, pozostaje w związku z nowoczesną strukturą ekonomiczną, opartą w coraz wyższym stopniu na zasadzie koncentracji. Liczba związków gospodarczych, więc reprezentacji interesów, związków zawodowych, syndykatów itd., wzrosła w Niemczech z 350 przed wojną na 4.200 po wojnie. W innych państwach jesteśmy również świadkami żywiołowego niemal przegrupowania produkcji, obrotu i konsumpcji na koncentracyjnych podstawach zrzeszeniowych. Najwięksi zwolennicy karteli i trustów nie przypuszczali, że ten typ porozumień producentów i kapitalistów przybierze tak olbrzymie formy rozrostu. Ze stanowiska rozwoju gospodarstwa narodowego jest koncentracja produkcji i obrotu niewątpliwym wyrazem postępu, niemniej pociąga ona za sobą konieczność przeciwstawienia zorganizowanej obrony interesów konsumentów. Kartele i trusty ustanawiają niejednokrotnie ceny, które nie są wynikiem istotnych kosztów produkcji na podstawie wolnej konkurencji, przez co następuje podrożenie towarów, niezawsze wyrównane techniczem, dzięki koncentracji produkcji, udoskonaleniem wytwórczości. Przedsiębiorstwa komunalne przeciwstawiają ze swej strony prywatnym koncernom, dążącym do podwyższenia ceny artykułów i świadczeń pierwszej potrzeby, nowoczesne systemy produkcji i obrotu, często bynajmniej nie ustępujące inicjatywie prywatnej. W ten sposób stają się przedsiębiorstwa komunalne wyrazem swoistej samopomocy gospodarczej samorządu, mającej na celu w interesie ludności regulację cen, dóbr i usług użyteczności publicznej. W szeregu państw europejskich miasta prowadzą np. przedsiębiorstwa wytwarzające materiały do budowy ulic (między innymi betoniarnie). Nie chodzi

tu wprowadzie o artykuł masowego spożycia, lecz o tańsze zaopatrywanie w towar, którego cena w Niemczech po wojnie stoi o 80% wyżej ponad poziom cen przed wojną, podczas gdy ogólny indeks przemysłowy wykazuje tylko 30% przyrost w stosunku do okresu przedwojennego.

Ze stanowiska gospodarczego wykazuje skoncentrowanie w ręku komunalnym wielkich grup przedsiębiorstw użyteczności publicznej, więc gazowni, elektrowni, wodociągów itd., bardzo poważne korzyści, zwłaszcza przy jednolitem kierownictwie, w postaci daleko idących oszczędności w zakupie surowców, wyzyskaniu siły roboczej, opłacalności nowoczesnych maszyn i urządzeń, co przy wolnej konkurencji szeregu rozdrobnionych przedsiębiorstw, które w końcu łączą się w kartel podwyższający ceny, ma specjalne znaczenie.

Ze stanowiska polityki komunalnej jest ważne, iż nadwyżki z jednych przedsiębiorstw kryją niejednokrotnie deficyty innych przedsiębiorstw samorządowych, które mają znaczenie publiczne. W ten sposób np. często nawet w obrębie jednego przedsiębiorstwa komunalnego pokrywa się deficyty podmiejskiej linii tramwajowej dochodami z centralnych linii komunikacyjnych. Prywatne przedsiębiorstwa nie są skłonne do prowadzenia nierentownych działań i urządzeń, przez co może być interes publiczny miasta i ludności narażony na poważne szkody.

Aczkolwiek zasada samowystarczalności i rentowności przedsiębiorstw komunalnych przyświeca polityce komunalnej, niemniej właściwa ich celowość leży w społecznych usługach, które niezawsze mogą być traktowane ze stanowiska wyłącznie prywatno-przedsiębiorczego. Tam wszędzie, gdzie mamy do czynienia z zakładami gminnymi w rodzaju szpitali, przytułków, czyszczenia ulic, wywozu śmieci i odpadków itd., czynnik publicznego dobra wysuwa się na plan pierwszy, a opłaty, pobierane przez te zakłady i przedsiębiorstwa nie wystarczają na pokrycie własnych kosztów. Podobnie druga grupa przedsiębiorstw samorządowych, do których należą rzeźnie, targowiska, hale, lombardy, kąpieliska itd., w nowszych czasach także zakłady aprowizacyjne, musi w całej swej działalności przestrzegać ściśle zasady publicznego dobra, starając się co najwyżej o pokrycie własnych kosztów. W praktycznym ułożeniu stosunków jedynie właściwe przedsiębiorstwa kom. o charakterze ściśle przemysłowym, tj. przede wszystkim, gazownie, elektrownie i tramwaje elektryczne osiągają względnie znaczne nadwyżki dochodów nad wydatkami. I tu jednak ceny ustalane przez przedsiębiorstwa komunalne, muszą uwzględnić potrzeby ludności, zwłaszcza pracującej, niemniej zakłady te wykazują w normalnych warunkach poważne nadwyżki dochodów, które niejednokrotnie służą do pokrycia niedoborów w zwyczajnym budżecie wydatkowym samorządu. Podobnie miejskie kasy oszczędności pracują poza publicznymi zadaniami tych instytucyj na osiągnięcie zysków, które przyczyniają się do zwiększenia kapitału zakładowego.

O właściwych zyskach przedsiębiorstw komunalnych można mówić tam jedynie, gdzie samorządowi przysługuje monopol, i w tej dziedzinie jednak, więc w zakresie komunikacji, zaopatrzenia ludności w gaz, elektryczność i wodę, polityka cen dóbr i usług musi być podporządkowana interesom publicznym, nie dopuszczając do nadmiernej, w stosunku do kosztów produkcji, kalkulacji zysków.

Do komunalizacji nadają się przede wszystkim te dziedziny produkcji i obrotu, które ze stanowiska techniki administracyjnej nie nasuwają specjalnych trudności dla zarządu publicznego, które nadto produkują, przerabiają lub wprowadzają w obrót artykuły i usługi o znaczeniu masowym lub użyteczności publicznej, przyczem powyższe potrzeby nie znajdują na drodze prywatnego obrotu pełnego zaspokojenia, nietylko co do jakości, lecz i w zakresie godziwych cen. Poza komunikacją tramwajową i zaopatrzeniem ludności w prąd, wodę i gaz, która to dziedzina komunalizacji przed wojną już nie budziła poważniejszych wątpliwości i sprzeciwów, wysunęły się po wojnie dla administracji komunalnej specjalne zadania, które znalazły swą realizację w rozszerzeniu formy przedsiębiorstw komunalnych. Wchodzi tu w rachubę pośrednictwo pracy, które np. w Niemczech zostało z dn. 1.I.1931 ustawowo zastrzeżone dla czynników komunalnych z wykluczeniem czynnika prywatnego, dalej ruch lotniczy i automobilowy (porty lotnicze) budownictwo mieszkaniowe wraz z produkcją i obrotem materiałami budowlanymi, rozwój ruchu sportowego (stadiony itd.), wreszcie bankowość komunalna i aprowizacja wraz z regulacją cen.

Całe znaczenie gospodarcze i administracyjne przedsiębiorstw komunalnych leży właśnie w możliwości ich podporządkowania w danej chwili i miejscu ogólnym celom publicznego dobra. W ten sposób są przedsiębiorstwa komunalne przede wszystkim placówkami, mającymi na celu regulację cen, usług i dóbr pierwszej potrzeby i w tem leży ich przeważający charakter użyteczności publicznej. Potrzeba regulacyjnego wpływu na ogólną politykę cen, która zależy w znacznej mierze od ukształtowania cen przejazdów tramwajowych, gazu, elektryczności, wody, chleba itd. jest niewątpliwą, zwłaszcza w powojennym układzie stosunków, które cechuje naruszenie równowagi między ceną naturalną, zależną od kosztów produkcji, a ceną rynkową. Tam gdzie stosunki obrotu usługami i artykułami pierwszej potrzeby okazały się wręcz patologiczne, dzięki brakowi urządzeń technicznych i nadmiernemu pośrednictwu, komunalizacja posunęła się tak daleko, iż objęła nawet te dziedziny zakupu, przerobu i sprzedaży głównych artykułów spożywczych, które leżą zazwyczaj, t. j. w normalnych warunkach w ręku prywatnem i spółdzielczem.

Widzimy więc, iż zakres komunalizacji, której najistotniejszy wyraz stanowią przedsiębiorstwa samorządowe, zależy bezpośrednio lub pośrednio od całokształtu stosunków gospodarczych i społecznych, poziomu kulturalnego ludności i jej dobrobytu, sprawności administracyjnej państwa i rozbudowy

samopomocy społecznej. Tam bowiem, gdzie wszystkie te czynniki przy nowoczesnym nadto rozwoju reprezentacji interesów zawodowych zapewniają ludności danego terytorjum maksimum rozwoju kulturalnego i ekonomicznego, maleje konieczność rozprzestrzenienia czynnika komunalnego w zakresie prywatno - przedsiębiorczym. Konieczność rozbudowy przedsiębiorstw komunalnych rośnie w miarę, im z mniej uregulowanymi stosunkami gospodarczymi i społecznymi mamy do czynienia, które wymagają czynnej interwencji czynnika publicznego. Może to mieć miejsce zarówno w wysokoprzemysłowych stosunkach ekonomicznych, które cechuje coraz bardziej postępująca kartelizacja i koncentracja, zaostrzająca konflikty socjalne, jak i w organizmach o niskim rozwoju ekonomicznym, które cechuje prymitywność urządzeń technicznych i handlowych, stanowiąca wdzięczne pole dla wszelkiego rodzaju spekulacji, pośrednictwa i t. d.

Z tego stanowiska biorąc, winny przedsiębiorstwa komunalne obejmować te dziedziny, w których interes użyteczności publicznej jest szczególnie doniosły. Wchodzą tu przede wszystkim w rachubę przedsiębiorstwa, związane z monopolem na ulicach publicznych więc: tramwaje, wodociągi, gaz, elektryczność i t. d.

Miasto jest właścicielem ulic, przez które przechodzą urządzenia nawierzchnie i podziemne, służące celom komunikacyjnym, zaopatrzeniu w gaz, wodę, elektryczność, z tego tytułu przysługują miastu prawa, które winny być wyzyskane w interesie ogólnego dobra.

Oczywiście granice pojęcia publicznego dobra są wielce rozciągle. Jeśli w miastach o uregulowanych stosunkach aprowizacyjnych wystarczy ingerencja samorządu miejskiego w zapewnieniu ludności pełnowartościowego mleka dla niemowląt, o tyle w stosunkach, które znamionuje zupełna dezorganizacja obrotu handlowego przy równoczesnem masowem fałszowaniu środków żywności, niezbędne jest uruchomienie wielkich mleczarni komunalnych, zaopatrujących znaczną część ludności w jakościowo poręczony nabiał. Rozciągłość przedsiębiorstw komunalnych musi być zatem traktowaną na podłożu ściśle lokalnem, zależnie od całokształtu stosunków gospodarczych, wytwórczych i społecznych. Jest niewątpliwe, że nawet w centrach o wysokim poziomie kulturalnym i gospodarczym przedsiębiorstwa komunalne o charakterze użyteczności publicznej, zapewniają klasom pracującym zaspokojenie ich potrzeb, które na innej drodze nie znalazłyby racjonalnego uwzględnienia. Miejskie budownictwo mieszkaniowe, komunikacje podziemne, tramwajowe oraz autobusowe, kąpieliska ludowe, parki i stadiony sportowe, wszystko to i wiele innych urządzeń i przedsiębiorstw komunalnych nowoczesnej doby umożliwia całej ludności miasta, łącznie z uboższymi warstwami, korzystanie z nowoczesnych zdobyczy kultury za stosunkowo niskimi opłatami, dostępnymi szerokim masom

robotniczym i pracowniczym. Jeśli się nadto zważy, iż przedsiębiorstwa komunalne, dzięki ich najbardziej nowoczesnym urządzeniom technicznym, masowości produkcji i przerobu osiągają, pomimo często niskich jednostek opłat i cen, znaczne nadwyżki dochodów, inwestowane następnie w rozszerzenie i udoskonalenie przedsiębiorstw lub na ogólne cele administracyjne samorządu, okaże się w całej pełni znaczenie czynnika komunalnego w zakresie, który dotąd niemal wyłącznie leżał w ręku prywatnej przedsiębiorczości.

IV. Przedsiębiorstwa komunalne a prywatne.

Pomimo nawskroś publicznego charakteru przedsiębiorstw komunalnych, muszą one być prowadzone wedle zasad prywatno-przedsiębiorczych, tj. samowystarczalności gospodarczej. Przedsiębiorstwa komunalne muszą z własnych dochodów pokrywać koszty administracyjne i handlowe, łącznie z pozycjami oprocentowania i umorzenia kapitału, oraz odnowienia urządzeń. Co do nadwyżek dochodów, to w miarę położenia finansowego gminy, mogą one być przeznaczone na dalsze ulepszenia i inwestycję, oraz rozszerzenie przedsiębiorstw, lub też na ogólne cele budżetowe miasta. Dochody z przedsiębiorstw komunalnych tworzyły w r. 1913 wedle wydawnictwa „Städte, Staat, Wirtschaft” przeciętnie $\frac{1}{9}$, wedle budżetów komunalnych w 1925 już $\frac{1}{7}$ ogólnych zwyczajnych dochodów budżetów komunalnych w Niemczech. Budżety państwowe i komunalne opierają się w coraz wyższym stopniu na dochodach z przedsiębiorstw publicznych, co nie zawsze daje się pogodzić ze stanowiskiem publicznej administracji, służącej ogólnemu dobru.

Zagadnienie przedsiębiorstw komunalnych musi być rozpatrywane na płaszczyźnie ściśle gospodarczej, więc zdolności konkurencyjnej czynnika komunalnego. Przedsiębiorstwa komunalne muszą pracować co najmniej tak sprawnie, jak przedsiębiorstwa prywatne, w przeciwnym bowiem razie stają się pośrednio lub bezpośrednio środkiem podwyższenia opłat i ciężarów publicznych.

Materiał statystyczny, pozostający w tej mierze do dyspozycji jest niestety zbyt szczupły, by można na nim oprzeć ostateczne wnioski o zdolności konkurencyjnej przedsiębiorstw komunalnych.

Przedsiębiorstwa komunalne prowadzą przedewszystkiem rachunkowość raczej kameralną, dostosowaną do potrzeb kontroli wykonania budżetu, tak iż rezultaty tej rachunkowości nie nadają się do bezpośredniego porównania z bilansami i rachunkowością kupiecką przedsiębiorstw prywatnych. W wielu jednak z miast angielskich, w których wprowadzono komunalne tramwaje elektryczne okazało się, iż podatki samorządowe są niższe w porównaniu z miastami, gdzie tych tramwajów nie było; pomimo obniżenia taryfy tramwajowej i

lepszego uposażenia robotników i pracowników tramwajowych, nadwyżki dochodów były tak znaczne, iż pozwoliły na stopniowe obniżenie podatków. *). Wskazuje to pośrednio na sprawność zarządu przedsiębiorstw komunalnych.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w Prusach ogłosiło bardzo ciekawy materiał statystyczny, dotyczący rezultatów działalności przedsiębiorstw komunalnych, obejmujących gazownie, wodociągi i elektrownie. Badaniami objęto 294 gmin, liczących ponad 10 tys. mieszkańców. Ankieta ta obejmuje rok 1926 (15 lipiec), w którym to czasie ujęte zostały ceny prądu, wody i gazu, natomiast nadwyżka (brutto) dochodów nad wydatkami (Betriebsüberschüsse) podane są wedle statystyki finansów komunalnych z r. 1925.

Ceny detaliczne gazu (dla prywatnych odbiorców) wahają się w obrębie państwa pruskiego między 11 a 30 fenigami za metr³, za elektryczność między 15,8 a 65 fen. za kilowat - godzinę.

Gminy, leżące w pobliżu rewirów przemysłowych i węglowych, oraz dróg wodnych mają najtańsze taryfy. Nadto wysokie taryfy mają te gminy, które nadwyżki budżetowe przedsiębiorstw komunalnych zużywają dla pokrycia wydatków zwyczajnych gminy. Z danych statystycznych powyższej ankiety wynika, iż wszystkie gminy, które mają własne przedsiębiorstwa komunalne użyteczności publicznej, wykazują równocześnie najniższe taryfy prądu i wody.

68,75% elektrowni, 85,23% gazowni i 87,67% wodociągów znajdowało się we własnym zarządzie gmin.

*Przeciętne ceny za metr³ i za kilowat godzinę**) w Prusach.*

POWIAT	Gazownie			Wodociągi		Elektrownie	
	gaz światlny	kuchenny wedle liczników	na cele przemys- łowe	woda do picia	na cele przemys- łowe	światło	prąd
	fen.	fen.	fen.	fen.	fen.	fen.	fen.
Królewiec	20.33	20.33	18.67	27.67	27.67	46.67	25.00
Gumbinnen	20.20	20.00	15.00	17.50	15.00	55.00	35.00
Allenstein	23.50	23.50	—	31.67	26.67	45.00	32.50
Prusy Wschod.	21.00	21.00	22.00	33.75	26.67	50.00	30.00
Postdam	19.00	19.00	18.40	22.29	21.33	46.25	26.25
Frankfurt	19.44	19.44	19.38	23.17	23.45	41.75	25.00
Berlin	16.00	16.00	16.00	15.00	15.00	—	—
Szczecin	20.00	20.00	20.25	26.00	26.00	46.00	28.75
Koslin	21.50	21.50	21.50	23.00	20.75	45.17	25.40
Stralsund	19.50	19.50	13.00	25.00	25.00	—	—
Scheidemühl	—	—	—	30.00	30.00	50.00	40.00

*) Por. Fuchs „Gemeindebetriebe“ str. 234. Handbuch der Kommunalwissenschaften. Tom II.

**) Por. „Die Gemeinde“ Zeszyt 2, styczeń 1928 r.

POWIAT	Gazownie			Wodociągi		Elektrownie	
	gaz świetlny	kuchenny wedle liczników	na cele przemys- łowe	woda do picia	na cele przemys- łowe	światło	prąd
	fen.	fen.	fen.	fen.	fen.	fen.	fen.
Wrocław	19.55	19.18	16.73	21.77	19.80	41.19	22.17
Lignica	20.00	20.00	19.43	22.45	21.00	40.67	26.25
Opole	20.00	20.00	18.38	23.14	24.50	47.40	26.25
Magdeburg	20.00	20.00	21.00	22.73	22.44	44.88	26.67
Merseburg	20.71	20.71	20.60	22.00	21.83	40.83	27.10
Erfurt	19.33	19.33	19.50	24.00	21.75	42.50	30.00
Schleswik	20.71	20.38	19.38	23.80	22.57	50.00	26.29
Hannover	20.67	20.67	20.00	21.67	17.67	43.67	33.00
Hildesheim	20.00	20.00	19.25	25.50	24.33	40.00	30.00
Lüneburg	20.40	20.40	21.33	20.67	20.80	49.40	25.40
Stade	17.00	17.00	16.00	26.67	27.50	48.75	26.67
Osnabrück	20.00	20.00	20.00	22.50	20.00	50.00	20.00
Aurich	21.50	21.50	—	25.00	25.00	46.00	30.00
Münster	17.38	16.86	15.83	20.63	19.50	40.17	20.25
Minden	19.00	19.00	18.00	23.75	23.75	44.00	20.00
Arnsberg	18.83	18.44	16.00	20.00	19.92	41.10	24.56
Kassel	23.60	23.60	21.60	21.43	21.43	47.50	26.50
Wiesbaden	21.67	21.67	21.67	30.00	30.00	56.67	30.00
Koblenz	20.33	20.33	18.33	28.60	27.00	45.20	25.00
Düsseldorf	17.95	18.05	17.50	23.45	22.97	42.13	20.05
Kolonja	19.20	19.20	16.70	19.63	19.33	40.80	31.00
Trier	20.00	20.00	16.00	20.00	20.00	45.00	25.00
Akwizgran	18.50	18.50	20.00	21.33	21.33	52.50	23.00
w przecięciu dla całych Prus }	19.90	19.85	18.63	23.70	22.70	45.82	26.97

Rodzaj przedsiębiorstw	Ilość przedsię- biorstw wykazu- jących nadwyżki dochodów w przed- siębiorstwach komunalnych w r. 1925	Przedsiębiorstwa komunalne					
		W Za- rządzie włas- nym ogółem	przecięt- na nad- wyżka na głowę w mk.	Mieszane		Wydzierżawione	
				ogó- łem	przecięt- na nadw. na głowę w mk.	ogó- łem	przecięt- na nadw. na głowę w mk.
Gazownie	176	150	2,72	19	1,98	7	1,47
Wodociągi	146	128	1,52	15	1,25	3	0,74
Elektrownie	175	121	4,54	31	2,84	24	1,45

Z cyfr ankiety wynika, iż najwyższą przeciętną nadwyżkę dochodów na mieszkańca wykazują przedsiębiorstwa, prowadzone przez gminy, we własnym zarządzie, poczem następują przedsiębiorstwa mieszane, w których uczestniczy kapitał prywatny wraz z kapitałem komunalnym, na ostatniem zaś miejscu stoją przedsiębiorstwa wydzierżawione konsorcjom prywatnym.

Wedle badań Schiffa wynosiły koszty budowy w elektrowniach prywatnych 1231 mk., w komunalnych 992 mk. przeciętnie na kilowat zdolności wytwórczej. Koszty handlowe bez oprocentowania i amortyzacji kapitału wynosiły: w prywatnych elektrowniach 8,3 fen. w komunalnych 7,9 fen. na kilowat-godzinę. Przeciętne nadwyżki brutto wynosiły, przy nieznacznych różnicach w cenach prądu w 34 miejskich elektrowniach 14,15%, w 6 prywatnych 9,78%. Cyfry te świadczą o znacznej zdolności konkurencyjnej przedsiębiorstw komunalnych wobec przedsiębiorczości prywatnej.

W miarę, im bardziej maleje wpływ miasta na przedsiębiorstwa komunalne, wyniki gospodarcze, w szczególności rentowność gazowni, elektrowni i wodociągów staje się jak widzieliśmy coraz bardziej zagrożoną. Nadto we wszystkich miastach, które prowadzą własne przedsiębiorstwa, taryfy usług i świadczeń są o wiele niższe, niż w miastach, w których przedsiębiorstwa te należą do konsorcjów prywatnych. W ten sposób polityka komunalna uzyskuje po raz pierwszy materiał statystyczny pochodzenia urzędowego, który dla bardzo poważnej ilości miast i związków komunalnych w obrębie państwa pruskiego wykazuje daleko idącą zdolność konkurencyjną przedsiębiorstw komunalnych w dziedzinie właśnie najbardziej zwalczanej przez przeciwników komunalizacji, a mianowicie w dziedzinie rentowności.

Przedsiębiorstwa komunalne nie muszą być więc biurokratycznie prowadzone, odznaczając się przestarzałymi urządzeniami technicznymi, przeciwnie szereg przedsiębiorstw komunalnych w Anglii wykazał już wedle orzeczenia amerykańskiej Komisji *) badającej gazownie przed wojną, najbardziej nowoczesne urządzenia, przewyższające poziom technicznych urządzeń w przedsiębiorstwach prywatnych.

V. Czynniki publiczne w przedsiębiorstwach komunalnych.

Jeśli chodzi o genezę powstawania przedsiębiorstw komunalnych, zwłaszcza prowadzonych we własnym zarządzie, należy stwierdzić, iż niewątpliwie ważną rolę odgrywa tu czynnik historyczny. Włochy, np. były krajem, który pod wpływem faktycznego układu stosunków przystąpił najwcześniej do uruchomienia aprowizacyjnych przedsiębiorstw komunalnych. Żywotny wzrost miast, będący skutkiem stopniowej industrializacji, sprzyjał niewątpliwie rozwojowi przedsiębiorstw komunalnych, niemniej cały szereg małych miast organizował także przedsiębiorstwa komunalne, gdy warunki dla tego rodzaju przedsiębiorstw były pomyślne. Rozwojowi przedsiębiorstw komunalnych sprzyjał również wzrost zadań, ciążących na czynniku komunalnym, zarządy

*) Por. Sprawozdanie „National Civic Federation Commission on Public Ownership and Operation” o „Municipal and Private Operation of Public Utilities”.

miast przechodziły chętnie na formę przedsiębiorstw tam, gdzie łączyło się to z niewątpliwem zaoszczędzeniem kosztów i usprawnieniem działalności. Zwłaszcza w państwach, w których samorząd terytorjalny cieszył się znacznymi swobodami, przedsiębiorstwa komunalne stawały się w coraz wyższym stopniu formą, odpowiadającą zasadom nowoczesnej administracji komunalnej. Wreszcie czynnik polityczny, w szczególności wzrost wpływów partyj, stojących na gruncie ochrony czynnika pracy i interesów szerokich mas ludności pracującej, sprzyjał formie przedsiębiorstw komunalnych, zabezpieczających w znacznie wyższym stopniu interesy konsumentów, niżli obrót prywatny.

Istotę jednak prądów, dążących do komunalizacji, widzimy przede wszystkim w czynniku publicznym. Przedsiębiorstwa komunalne reprezentują najżywotniejszą formę działalności komunalnej w zakresie gospodarczym, której celem jest, jak słusznie zaznacza znane wydawnictwo Związku miast niemieckich „Städte, Staat, Wirtschaft”, przede wszystkim wypełnienie obowiązków publicznych, mających obecnie wśród wielce trudnych i skomplikowanych stosunków gospodarczych i socjalnych o wiele większy zakres niżli poprzednio: „Die Gemeinden betätigen sich wirtschaftlich nicht um mit ihren Bürgern und Steuerzahlern in Wettbewerb zu treten, sondern um öffentliche Pflichten zu erfüllen”. Celowość przedsiębiorstw komunalnych leży w roli, jaką winny odegrać one w zaciętej, zwłaszcza po wojnie, walce o ceny dóbr i usług masowego użytku i znaczenia. W miarę, im po stronie produkcji i obrotu coraz częściej spotykamy się ze zwartą organizacją interesów, zabezpieczającą wysoki poziom cen, w tem wyższym stopniu staje się komunalizacja agend użyteczności publicznej niezbędną, mając za zadanie zapewnienie ruchowi cen równowagi, zastosowanej do kosztów produkcji, oraz zdolności płatniczej szerokich mas ludności. Czynnik ten daje się stwierdzić najlepiej na tle stopniowego przechodzenia od przedsiębiorstw koncesjonowanych przez samorządy terytorjalne, do przedsiębiorstw prowadzonych we własnym zarządzie. Bogaty materiał w tej dziedzinie zawiera dla stosunków szwajcarskich praca d-ra Gitermanna pt. „Koncesjonowane lub komunalne przedsiębiorstwa”^{*)}. Miasto Zurych musiało z czasem i stopniowo przejść z dawniejszego systemu koncesjonowania przedsiębiorstw prywatnych, do własnego zarządu przedsiębiorstw komunalnych użyteczności publicznej. Rezultaty systemu koncesyjnego okazały się w szeregu państw europejskich, bez względu na ich formy konstytucyjne, stan gospodarczy i wyrobienie ludności, naogół wielce zbliżone. Miasta, które w szeregu państw europejskich stosowały szeroko system koncesyjny, nie chcąc lub nie mogąc z powodów technicznych i finansowych angażować się bezpośrednio w procesy produkcji i obrotu, następnie zarzucały stopniowo ten

^{*)} Konzessionierter oder Kommunalen Betrieb von monopolistischen Unternehmungen öffentlichen Charakters. Lipsk 1927.

system wobec skarg konsumentów na monopolistyczne stanowisko prywatnych przedsiębiorstw, dostarczających jakościowo nie zawsze bez zarzutu dóbr i usług po cenach niedopuszczalnie wysokich. Okazało się niemal wszędzie, iż nawet najostrzejsze klauzule prawne i ścisła kontrola, przyznana miastu, nie zabezpiecza dostatecznie interesów konsumentów prądu elektrycznego, gazu itd. Przedsiębiorstwo prywatne dąży do maksymalnej wysokości czystego zysku, ułatwionej wielce dzięki monopolistycznemu stanowisku przedsiębiorstw koncesjonowanych. Zwłaszcza, jeśli chodzi o inwestowanie techniczne, niezbędne dla udoskonalenia produkcji i obrotu dóbr i usług użyteczności publicznej, zawodzi przeważnie czynnik prywatny, dążący do możliwie szybkiego wyzyskania monopolu bez wkładów maszynowych, w urządzeniach itd. Jakkolwiek polityka inwestycyjna przedsiębiorstw komunalnych musi być prowadzona ze stanowiska opłacalności maszyn i urządzeń, niemniej punkt widzenia jest tu zasadniczo różny, przedsiębiorstwo prywatne bowiem liczy na możliwie szybkie zamortyzowanie i wysokie oprocentowanie kapitału, w przeciwnym razie rezygnując wogóle z ulepszeń, niezbędnych dla usprawnienia zaopatrzenia w wodę, gaz, elektryczność i t. d.

W ten sposób głównym motorem komunalizacji jest czynnik publiczny, widzący w przeciwstawieniu się prywatnemu monopolowi, wyzyskującemu sytuację na niekorzyść szerokich mas ludności, względ ogólnego dobra, przyświecający wszelkiej administracji, a więc i komunalnej. Zwłaszcza charakterystyczne są dla omawianych zjawisk, wielkie koncerny, które w dziedzinie przemysłu elektrycznego, specjalnie ważnej dla samorządu terytorjalnego, opanowały sytuację na rynku międzynarodowym, wywierając decydujący wpływ na ruch cen, bynajmniej nie po linii interesów spożycia, innych gałęzi produkcji i obrotu. Wielkie koncerny elektryczne opanowują z wolna pokrewnie gałęzie produkcji, więc wytwarzanie prądu, fabrykację maszyn, wagonów, motorów, aparatów, turbin, samolotów, lokomotyw itd., a nawet siły napędowe i produkcję surowca, celem obniżenia kosztów produkcji i pokonania konkurencji. Przykładem tego stanu rzeczy są tego rodzaju trusty, jak Brown-Boveri, AEG itd., które stwarzają szereg filjalnych i sprzymierzonych organizacyj celem zdobycia rynku wewnętrznego i zagranicznego.

W niektórych nawet wypadkach wywierają, jak to stwierdza prof. Liefmann*), potężne trusty elektryczne, zapomocą zależnych od siebie banków, presję na zarządy miast, grożąc zamknięciem kredytów w razie nieuwzględnienia postulatów koncesjonariuszy. Wreszcie koncerny te zmuszają zarządy miast do kupowania u nich wszystkich części składowych, maszyn itd.

I tak już w roku 1911-ym stwierdziło saskie Ministerstwo Spraw Wew-

*) Por. Liefmann: Kartelle und Trust.

nętrnych, iż „kraj popadł w zupełną zależność, jeśli chodzi o zaopatrzenie w prąd, od kilku prywatnych koncernów“. Przecistawienie się ze strony związków komunalnych tym tendencjom w zakresie zaopatrzenia ludności w gaz, wodę i elektryczność tworzy „officium nobile“ samorządu terytorjalnego, którego polityka cen, jak o tem poniżej mówimy odrębnie, winna pomimo zasady opłacalności przedsiębiorstw komunalnych, służyć przede wszystkim ogólniejszym celom rozwoju kulturalnego i gospodarczego miasta.

VI. Rachunkowość w przedsiębiorstwach komunalnych.

Rozwój przedsiębiorstw komunalnych zależy jednak od zupełnego ich wyodrębnienia od ogólnej administracji komunalnej, zarówno w zakresie rachunkowości, jak i swobodnej decyzji zarządu. Kierownictwo przedsiębiorstw musi leżeć w ręku wybitnych fachowców, mających dostateczne przygotowanie teoretyczne i praktyczne. Prócz naczelnych dyrektorów, mających daleko idące ingerencje w zarządzie, stoją na czele przedsiębiorstw komunalnych komisje pochodzące z wyboru, a obejmujące również fachowców, inżynierów, techników i handlowców. Rachunkowość musi być zastosowana do potrzeb przedsiębiorstwa handlowego, prócz więc kameralnej musi być prowadzona buchalterja kupiecka.

Rachunkowość kupiecka w każdym przedsiębiorstwie zarobkowym ma na celu dać przejrzysty obraz położenia majątkowego i zmian w niem zachodzących, wreszcie ująć na podstawie zysków i strat w pewnym okresie czasowym rezultaty finansowe przedsiębiorstwa. Podwójna buchalterja kupiecka daje możliwość dzięki przyjęciu dwu odrębnych kont dla tego samego procesu ekonomicznego (Ma, Winien) i zamknięciom bilansowym, ścisłej i systematycznej kontroli majątku i całego obrotu przedsiębiorstwa.

Dopiero ujęcie na podstawach racjonalnej rachunkowości kupieckiej, zarówno majątku przedsiębiorstwa, jak i jego czystych zysków daje możliwość ścisłego ustalenia rentowności, rozstrzygającej o żywotności każdego z komunalnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej.

Przedsiębiorstwa komunalne, nietylko zresztą u nas, trzymają się jeszcze zbyt wymogów kameralnej rachunkowości, która w pierwszym rzędzie ma na celu przeprowadzenie ścisłej, a niezbędnej kontroli wykonania budżetu według dochodów i wydatków. System ten nie ujmuje jednak całokształtu majątkowego przedsiębiorstwa, nie wykazuje wszystkich części majątku, ich należytego oprocentowania, amortyzacji i zużycia, a odzwierciadla tylko obrót w dochodach i wydatkach pieniężnych według poszczególnych pozycji budżetów. Płynie stąd poważne niebezpieczeństwo, iż nadwyżka, którą wykazują na podstawach rachunkowości administracyjno-budżetowej, przedsiębiorstwa komu-

nalne, nie jest bynajmniej nadwyżką w handlowem i kupieckiem słowa znaczeniu.

I tak powstają najczęściej nieuwzględnione lub niedostatecznie sprecyzowane wzajemne świadczenia centralnego zarządu miasta i przedsiębiorstw miejskich. Podobnie pozostają poza rachunkowością ksiązkową świadczenia w naturze.

Wszystkie prawie tzw. inwestycje miejskie i przedsiębiorstwa komunalne posiadają obiekty, które użytkują dla celów eksploatacji, niemniej nie płacą samorządom, t. j. centralnej kasie miejskiej, tych należności, które wynikają z oszacowania wartości obiektów, w myśl zasad normalnego oprocentowania i umorzenia. W wypadku tym ponosi szkodę nie tylko samorząd i jego centralny zarząd, który musi stać na stanowisku racjonalnego wykorzystania wszystkich źródeł dochodów, lecz także i samo przedsiębiorstwo miejskie, które optymistycznie kalkulując, dzięki nieuwzględnieniu w kosztach produkcji tak ważnych pozycji, jak oprocentowanie kapitału zakładowego, naraża się na poważne niebezpieczeństwo budowy lub zakupu nowych obiektów. Podobnie przekazywanie nadwyżek dochodów do dyspozycji centralnego zarządu skarbowego samorządu może nie odpowiadać istotnemu stanowi rzeczy i położeniu finansowemu przedsiębiorstwa, skoro w zestawieniu wydatków i dochodów brak właśnie pozycji oprocentowania i umorzenia obiektów miejskich, niezbędnych w każdym normalnie prowadzonym przedsiębiorstwie prywatnem lub publicznem.

Ścisłe handlowe rozliczenie między centralnym zarządem komunalnym a przedsiębiorstwami samorządowemi wymaga przedewszystkiem dokładnego zinwentaryzowania i oszacowania wszystkich części majątku zakładowego przedsiębiorstwa, a więc także i obiektów, użyczonych przez miasto inwestycjom miejskim. Wypadki wojenne, ustalenie w związku z ustawą o ochronie lokatorów niezwykle niskich stawek komornego podkreśliły jeszcze w znaczniejszym stopniu potrzebę przeprowadzenia dokładnego i odpowiadającego normalnym stosunkom oprocentowania i umorzenia, oszacowania kapitału zakładowego przedsiębiorstw miejskich. Jeszcze do dziś dnia niektóre przedsiębiorstwa miejskie płacą niezmiernie niskie sumy rocznie za obiekty, które obciążałyby każde prywatne przedsiębiorstwo bardzo znacznymi pozycjami, odpowiadającymi istotnemu układowi stosunków, zwłaszcza jeśli chodzi o występujący wszędzie po wojnie dotkliwy brak zabudowań fabrycznych i mieszkalnych.

Przedsiębiorstwa komunalne, zarówno użyteczności publicznej, jak i mające na celu zwiększenie dochodów miasta, lub też obsługę pewnej kategorii klientów (komunalne domy składowe), muszą przeprowadzić ścisłe rachunkowe rozróżnienie między kapitałem zakładowym, a kapitałem obrotowym. Wszystkie obiekty i kapitały dane przedsiębiorstwom komunalnym ze strony

centralnego zarządu miasta muszą być traktowane jako pożyczka, która winna być przez dane przedsiębiorstwo oprocentowana z bieżących dochodów przedsiębiorstwa. Umorzenie może nastąpić z czystych zysków przedsiębiorstwa, o których przeznaczeniu rozstrzyga nie tylko kierownictwo, ale i centralny zarząd. Częsta praktyka przedsiębiorstw komunalnych, polegająca na tem, iż umorzenie mieści się jako ciężar w rachunku zysków i strat, utrudnia orjentację. Zmniejszenie wartości obiektów komunalnych musi być odpowiednio uwzględnione przez odpisanie i to bez względu na ich zużycie lub wynalezienie nowych maszyn, zawsze wedle orzeczeń znawców i pierwszorzędnych fachowców, którzy stwierdzą wartość i przypuszczalną trwałość urządzeń, podobnie muszą być odpowiednio w księgowości uwzględnione nowe przekazania obiektów i urządzeń przedsiębiorstw przez zarząd miasta.

Reformy powyższe są niezbędne, leżąc zarówno w interesie samodzielności i rentowności przedsiębiorstwa, jak i w interesie samorządu, który zwłaszcza w obecnem położeniu finansowem i zależności w znacznej mierze skarbowości komunalnej od państwowej, nie zawsze może pozwolić sobie na subwencjonowanie przedsiębiorstw komunalnych, kosztem ogólnych celów administracji miejskiej, operującej w wielu dziedzinach działalności kulturalnej i socjalnej nieuniknionym deficytem.

Jeśli jednak z punktu widzenia publicznego dobra centralny zarząd miasta decyduje się subwencjować pośrednio lub bezpośrednio przedsiębiorstwa komunalne w pewnym kierunku, musi to być wyraźnie uwidocznione w rachunkowości, jako wpływ z tego lub innego źródła, (np. zakup węgla w wydziałach zaopatrywania dla ubogiej ludności z funduszów opieki społecznej). Jak najdalej idąca przejrzystość rachunkowości komunalnej musi tu być poręczoną, umożliwiając ściśle ujęcie, odpowiadającego istotnemu stanowi rzeczy położenia gospodarczego i finansowego przedsiębiorstwa.

Należy naogół stwierdzić, iż przedsiębiorstwa komunalne poczyniły znacznie większe postępy w zakresie techniki i nowoczesnych urządzeń maszynowych, oraz racjonalnej organizacji przedsiębiorstwa, niżli w rachunkowości, która ustawicznie jeszcze waha się między typem ściśle kameralnym, a kupiecko-handlowym. Zasady nauki zarządu przemysłowego, reprezentowanej przez tak wybitnych badaczy, jak Nicklisch, Schiff, Leitner, Schmalenbach, Calmer i inni, nie zawsze uwzględniały dostatecznie istotę przedsiębiorstwa komunalnego, opierając się raczej na przedsiębiorstwie prywatnem. Niektóre z przedsiębiorstw miejskich w Ameryce i w Niemczech poszły drogą pośrednią, łącząc racjonalnie rachunkowość kupiecką z rachunkowością kameralną, wszystko to jednak nie przekracza na razie odosobnionych prób i eksperymentów, bynajmniej jeszcze dostatecznie nie sprawdzonych.

Jest charakterystyczne, że nauka amerykańska przywiązuje wielką wagę do planu gospodarczego, który odpowiada mniej więcej naszym preliminarzom budżetowym, co prawda traktowanym z punktu widzenia nie tyle poszczególnych paragrafów i pozycji, ile konieczności życiowych i uwzględnienia koniunktur gospodarczych. Jest faktem, iż przedsiębiorstwa komunalne, nawet wydzielone z ogólnej administracji samorządowej, są zmuszone do prowadzenia szczegółowych, nieraz kazuistyczno - drobiazgowych wykazów dochodów i wydatków w preliminarzach budżetowych, których realność, następnie w wykonaniu budżetu okazuje się często zupełnie pozorną i zawodną. Nietylko dyrektorowie przedsiębiorstw, ale i kierownicy poszczególnych działów asekurują się przed ewentualnem pogorszeniem stosunków gospodarczych i finansowych pozycjami obliczonymi na „przerost“, co sprawia, iż budżety, a raczej preliminarze budżetowe, „obcinate“ zresztą w komisjach i deputacjach nie mają żadnej wartości realnej. Szereg miast ratuje się przed tą bezcelową robotą wstawieniem w preliminarze budżetowe jedynie końcowych rezultatów, to jest przypuszczalnych zysków i strat, co nie wyklucza zresztą, iż poszczególne przedsiębiorstwa komunalne trzymają się dla swego wewnętrznego użytku planów gospodarczych i preliminarzy, w tym wypadku oczywiście nierównie realniejszych. Uważamy ten sposób za o wiele racjonalniejszy, tem bardziej, jeśli się zważy, ile czasu i pracy kosztuje poparcie każdej drobiazgowej pozycji preliminarza szczegółowem obliczeniem w rodzaju ilości węgla, przypadającej na każdy piec w biurze dalej papieru, ołówków, stałówek i obsadek, słowem rekwizytów kancelaryjnych, przypadających na każdego urzędnika i t. p.

Wprowadzenie racjonalnej rachunkowości, opartej na zasadzie poszczególnych kont, przy stosowaniu systematycznie ujętych planów gospodarczych, ma doniosłe znaczenie dla usprawnienia działalności przedsiębiorstw komunalnych, umożliwiając nietylko dyrekcji, ale i organom nadzorczym wgląd w całość i poszczególne działy przedsiębiorstwa. Plan poszczególnych kont musi być przeprowadzony konsekwentnie w całym przedsiębiorstwie od surowców, pracy, narzędzi, do bilansu i rachunku zysków i strat. Bardzo poważną usługę oddają tu nowoczesne maszyny rachunkowe, które nietylko zaoszczędzają pracy, lecz także usuwają wszelkie omyłki, ułatwiając w wysokim stopniu kontrolę. Równocześnie z racjonalną rachunkowością musi być odpowiednio zorganizowana i postawiona statystyka przedsiębiorstwa, która wedle wzorów stosowanych na Zachodzie ma na celu ujęcie standardów handlowych i technicznych w zakresie zużycia surowców, sił napędowych, kosztów produkcji, zysków i strat, wszystko w obliczeniu na jednostkę wydajności. Jak słusznie zaznacza dr. Kleinstück, racjonalnie prowadzona statystyka przyczynia się równie jak nowoczesna rachunkowość do racjonalizacji przedsiębiorstwa. Obecnie dokonuje się na wszystkich tych polach gorączkowa praca, celem ustalenia jednolitych

zasad rachunkowości i statystyki dla przedsiębiorstw komunalnych*), których zdolność konkurencyjna, jeśli można użyć tego terminu, w stosunku do przedsiębiorstw prywatnych jest w znacznej mierze zależna od zastosowania nowoczesnych zdobyczy w tych właśnie dziedzinach.

VI. Polityka cen w przedsiębiorstwach komunalnych.

Taryfy usług i dóbr wytwarzanych, przerabianych lub pozbywanych w przedsiębiorstwach komunalnych stanowią jedną z najbardziej zasadniczych podstaw polityki cen. O jednolitym systemie taryf i cen przedsiębiorstw komunalnych trudno mówić ze względu na coraz większą różnorodność przedsiębiorstw i zakładów samorządowych. Inne zasady przyświecają właściwym przedsiębiorstwom komunalnym w rodzaju gazowni, elektrowni, tramwajów elektrycznych i t. d., inne zakładom aprowizacyjnym, czyszczenia i usuwania odpadków, inne wreszcie przedsiębiorstwom rolniczym i leśnym, należącym do samorządów, miejskim betoniarniom, brukarniom, taborom, cegielniom, zakładom dezynfekcyjnym, kąpieliskom, krematorjom, lombardom i t. d. i t. d. Dzisiejszy rozwój komunalizacji, w którym ztraca się często charakter użyteczności publicznej, utrudnia w wysokim stopniu prowadzenie racjonalnej polityki cen towarów i usług, tem bardziej, że niema, a raczej nie powinno być przedsiębiorstwa komunalnego o charakterze czysto gospodarczym, któreby nie miało zarazem charakteru publicznego i naodwrot instytucji użyteczności publicznej, która by nie miała zarazem charakteru gospodarczego. Zakłady i instytucje o wybitnie publicznym charakterze muszą być prowadzone w sposób jak najbardziej ekonomiczny, dążąc do zbliżenia się ku samowystarczalności, za czem idzie tendencja dostosowania cen usług i towarów do kosztów produkcji, z drugiej zaś strony najbardziej przemysłowo zorganizowane przedsiębiorstwa komunalne muszą przestrzegać celów publicznych na polu regulacji cen, zwłaszcza jeśli chodzi o usługi i towary pierwszej potrzeby.

Polityka cen musi być ściśle dostosowana do rodzaju przedsiębiorstw komunalnych i w tym względzie taryfy i ceny jednostkowe prądu elektrycznego, gazu, wody, opłat tramwajowych, artykułów pierwszej potrzeby: chleba, mleka itd, nie dadzą się traktować na jednej płaszczyźnie, wymagając opartego

*) Por. Fuchs Gemeindebetriebe, Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften 1922 Tom II. Liefmann: Die Unternehmungsformen 1912. C. Hugo Lindemann: Städteverwaltung und Munizipalsozialismus in England 1897. Schiff: Unternehmertum oder Gemeindebetriebe. Karol Schmidt: Das Rentabilitätsproblem bei der städtischen Unternehmung 1924. Wippermann: Die Zukunft kommunaler Betriebe 1912. Sogemeier: Die öffentliche Hand in der privaten Wirtschaft. Denkschrift für die wirtschaftlichen Spitzenverbände. Mitzlaff: Gemeindebetriebe Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften 1927, str. 523. Ergänzungsband. Die Zukunftsaufgaben der deutschen Städte. Berlin 1925. Die Bedeutung der Betriebswirtschaft für städtische Unternehmungen, Dr. Kleinstück, 1927 Nr. 11 Zeitschrift für Kommunalwirtschaft.

na technicznych zasadach uwzględnienia danej gałęzi produkcji i obrotu. Nauka o taryfach i cenach prądu elektrycznego należy do działu komunalnych elektrowni, gazu do gazowni, wody do przedsiębiorstw wodociągowych, mleka i chleba do przedsiębiorstw aprowizacyjnych. Niemniej ze stanowiska gospodarczego niezbędne jest ustalenie ogólnych zasad dla racjonalnej polityki cen towarów i usług przedsiębiorstw komunalnych, kwestja ta bowiem łączy się jaknajściślej z ogólną polityką gospodarczą związków komunalnych, w których, zwłaszcza jeśli chodzi o większe miasta, istnieją specjalne placówki samorządowe, powołane do prowadzenia tej polityki na zasadach naukowych. Prowadzenie jednolitej polityki cen utrudnia tu fakt, iż w miarę pogorszenia stosunków finansowych, związki komunalne szukały i co więcej znajdowały równowagę budżetu we wzmożonych dochodach z przedsiębiorstw komunalnych, co prowadziło niejednokrotnie do ustawicznej zwwyżki cen, częściowo tylko wyrównywanej udoskonaleniem technicznym i rozszerzeniem sieci odbiorców. Jest charakterystyczne, iż w szeregu państw europejskich szczególnie w Niemczech państwowe władze nadzorcze oddziaływały na samorząd w kierunku oparcia budżetu nie tylko o podatki i opłaty, lecz także o dochody z elektrowni, gazowni, tramwajów i t. d., słowem z przedsiębiorstw komunalnych. Obciążenie podatkowe na rzecz związków komunalnych odczuwały dotkliwie zarówno sfery gospodarcze, jak i szerokie masy spożywców, przesunięcie więc punktu ciężkości na dochody z przedsiębiorstw komunalnych było taktycznie uzasadnione tam wszędzie, gdzie skargi na zbytne obciążenie podatkowe były częściowo uzasadnione, przybierając groźną formę bojkotu samorządu terytorjalnego. W Niemczech zostały nawet wodociągi pociągnięte do opłaty podatku przemysłowego, a tramwaje elektryczne do opłaty państwowego podatku komunikacyjnego, co świadczy, iż w coraz wyższym stopniu traktuje się także i na Zachodzie przedsiębiorstwa komunalne, jako rentowne placówki gospodarcze, mające za zadanie przysparzać dochodów zarówno państwu, jak i samorządowi. Bardzo nieliczne tylko zakłady i instytucje komunalne wykazują bezpłatność usług, dotyczy to przeważnie ogrodów, parków, częściowo czytelní, muzeów, które jednakże coraz częściej w ostatnich czasach pobierają opłaty za karty wstępu. Natomiast właściwe przedsiębiorstwa komunalne i to przede wszystkim te, które pracują na zaspokojenie potrzeb gminy, muszą jaknajściślej liczyć się z zasadą pokrycia kosztów własnych, łącznie z oprocentowaniem i umorzeniem kapitału, oraz odpisaniem na renowacje, przyczem wysokość zysku czystego zależy od rodzaju przedsiębiorstw, malejąc w wypadku, gdy chodzi o zaspokojenie potrzeb szerokich warstw ludności, a rosnąc w miarę dobrobytu, sił płatniczych, zarówno produkcji i obrotu, jak i spożycia.

Częstokroć kolidują zasady przedsiębiorczości prywatnej, obowiązujące w miarę postępów komercjalizacji w coraz wyższym stopniu przedsiębiorstwa

komunalne, z charakterem publicznym tych ostatnich. I tak charakterystyczne dla prywatnego przedsiębiorstwa obniżenie jednostek cen ze wzrostem spożycia, jak ma to miejsce w udogodnieniach i ulgach dla wielkich odbiorców gazu i elektryczności, oraz wody dla celów przemysłowych, z trudnością tylko daje się połączyć z potrzebami szerokich mas ludności, które w miarę postępu kultury używają gazu, wody, elektryczności w drobnych ilościach, sprowadzanych do samodzielnych ognisk domowych. Ze stanowiska jednak rozwoju przedsiębiorstw komunalnych ma spożycie jak najszerzych warstw ludności w drobnych ilościach gazu i prądu równie ważne znaczenie, jak dogodniejsze zresztą dla przedsiębiorstw komunalnych dostarczanie gazu wielkim odbiorcom przemysłowym i handlowym. Pogodzenie tych zasad na konkretnym podłożu jest niewątpliwie bardzo trudne, niemniej racjonalna i zdecydowana polityka cen związków komunalnych winna się liczyć z tym faktem w mniejszym lub większym stopniu.

W pewnych wypadkach może być dla związków komunalnych raczej wskazane zrzec się wielkich odbiorców, którzy najczęściej dążą do uniezależnienia się od przedsiębiorstw komunalnych drogą budowy własnej elektrowni i wodociągu, niż stosować podwójną taryfę o skali ruchomej, więc podwyższającej się dla wielkich, a obniżającej się dla małych odbiorców. Jest jasne, że z drugiej strony przedsiębiorstwa komunalne muszą dbać o pokrycie kosztów i uzyskanie jak najwyższych w danych warunkach zysków czystych, co nie zawsze jest łatwe wobec charakteru przedsiębiorstwa, mającego często charakter sezonowy, powiększający, lub zmniejszający zapotrzebowanie. Elektrownie i gazownie, oraz wodociągi i tramwaje elektryczne wykazują znaczne zmiany spożycia w lecie i w zimie, następnie w ciągu dnia i nocy, a nawet pewnych godzin, co zmusza szereg przedsiębiorstw do stosowania ulg w okresie niższego zapotrzebowania. Cierpią na tem znowu interesy szerokich mas spożywców, które zdane są na konsumpcję wody, światła i gazu w ściśle określonych porach. Należy więc uznać ustalanie taryf i cen przedsiębiorstw komunalnych jedynie wedle ilości spożycia za wysoce jednostronne, często wręcz krzywdzące szerokie masy ludności pracującej. Przedsiębiorstwa komunalne stosują więc system taryf i cen, *dostosowany do celu zużycia*. I tu mogą przedsiębiorstwa komunalne wychodzić ze stanowiska czysto przedsiębiorczo - prywatnego, ustalając, iż ceny prądu dla celów motorycznych i tramwajów elektrycznych są niższe, niż dla celów oświetlenia. Z drugiej strony jednak szereg gazowni stosuje niższe stawki gazu dla celów gotowania i opalania, niż dla celów oświetlenia. W obu wypadkach wychodzą przedsiębiorstwa komunalne z założenia, iż spożycie dla celów motorycznych, opalania i gotowania jest bardziej równomierne, niż dla celów oświetlenia, co pozwala na odpowiednie obniżenie stawek. Podobnie uwzględniają taryfy tramwajowe.

autobusowe i t. d. zawód i cel jazdy, przyjmując pewne ulgi dla sfer pracujących, turystów i t. d.

Różnicowanie okresu spożycia ma za zadanie dostosowanie cen prądu i gazu do zmiennych w poszczególnych sezonach, a nawet godzinach jednostek zużycia. W ten sposób istnieją niższe taryfy za gaz w lecie, podobnie opłaty za wodę, w niektórych miastach, jak np. we Frankfurcie nad Menem są niższe w zimie, wreszcie tramwaje elektryczne przyznają specjalne ulgi w okresie słabszego ruchu. Wszystkie te stopniowania taryf oparte są na podstawach prywatno - przedsiębiorczych, moment socjalny, więc uwzględnienia potrzeb szerokich mas ludności odgrywa tu minimalną rolę. Zwłaszcza gazownie i elektrownie dążą do oparcia kalkulacji o ściśle handlowe zasady pokrycia kosztów i jak najwyższego oprocentowania kapitału. Pewne urządzenia techniczne w rodzaju automatów gazowych celem ułatwienia nabywania gazu w najdrobniejszych ilościach mają tylko pozory udogodnień socjalnych, naogół bowiem opłaty automatowe są wyższe, zwłaszcza łącznie z opłatą za wynajęcie aparatów, niżli zwyczajne jednostki cen. Nawet w wodociągach, które wedle ustaw szeregu państw europejskich należą do instytucji uprzywilejowanych o wybitnie prawno-publicznym charakterze, korzystających z ulg podatkowych, uwzględnione są w taryfach przede wszystkim względy prywatno - przedsiębiorcze. I tu wielcy odbiorcy przemysłowi mają znaczne ustępstwa i rabaty, nadto fakt, iż opłaty za wodę płaci najczęściej bezpośrednio gospodarz domu, sprawia, iż nietylko następuje tu przerzucenie opłat na lokatorów, nieraz z nieuzasadnioną zwyżką, lecz nadto właściciel domu dąży do sztucznego ograniczenia spożycia przez ograniczenie dostępu wody na wyższe piętra, zamknięcie jej dla celów kąpielowych, toaletowych i t. d. Stąd wysuwano niejednokrotnie ze strony bezpośrednio zainteresowanej postulat dostosowania opłat za wodę do sił płatniczych ludności i tak we Frankfurcie nad Menem wprowadzono już po wojnie w r. 1920 opłaty progresywne w zależności od czynszu mieszkalnego. Mieszkania do 250 marek czynszu rocznego nie płaciły wogóle opłat wodociągowych, reszta stawek wahała się od 3 do 22%, zależnie od wysokości czynszu. Landsberg wspomina, iż w Bremie zastosowano w 1922 r. ruchomą skalę opłat za wodę na korzyść drobnych konsumentów, którzy płacili ceny uprzywilejowane w stosunku do większych odbiorców.

Podobnie oparte są na uwzględnieniu czynnika socjalnego taryfy tramwajowe, faworyzując przez odpowiednie bilety strefowe i sekcjowe większe odległości, co pozwala pracownikom i robotnikom okolicznych miejscowości pracować w mieście bez nadmiernego obciążenia budżetu kosztami przejazdu. Wedle poczynionych doświadczeń, ułatwienia taryfowe dla tych kategorii

odbiorców przyczyniają się do powiększenia frekwencji, a co za tem idzie potaniania przejazdów także dla mieszkańców śródmieścia.

W ogólności dopuszcza forma *ustalania ceny wedle rodzaju odbiorców* uwzględnienie potrzeb szerokich mas ludności. Forma ta znalazła pełne zastosowanie w zakładach komunikacyjnych, które udzielają dzieciom w wieku szkolnym, robotnikom i pracownikom znacznych ulg w przejazdach. Ze względu na fakt, iż grupy te tworzą niejednokrotnie przeważającą część klientów, komunalne zakłady komunikacyjne znalazły się naogół w trudnych warunkach finansowych, czemu usiłowano zaradzić przez podwyższenie opłat dla innych kategorii klientów, zwłaszcza w godzinach wieczornych i nocnych.

Niektóre z zakładów i instytucyj komunalnych różnicują opłaty wedle dochodów i sił płatniczych ludności. Ma to miejsce przy opłatach szkolnych, pogrzebowych, a nawet w niektórych miastach przy opłatach tramwajowych, ilość jednakże tych zakładów maleje z każdym rokiem, w coraz wyższym bowiem stopniu zwycięża zasada samowystarczalności, która każe nawet zakładom i instytucjom komunalnym ewentualne niedobory, wynikające z ich charakteru socjalnego, pokrywać dotacjami z ogólnych źródeł budżetowych i podatkowych. Bliższa analiza taryf i kalkulacji cen przedsiębiorstw komunalnych wskazuje na to, iż pomimo ich komercjalizacji jest jeszcze znaczne pole do uwzględnienia czynnika publicznego i potrzeb szerokich mas ludności bez narażenia przedsiębiorstw na straty. Wedle Lindley'a koszty produkcji prądu w elektrowni składają się w 1/3 z oprocentowania i umorzenia kapitału zakładowego, w 1/3 z odpisów, a tylko w 1/3 z właściwych kosztów produkcji. Z tej ostatniej części połowa przypada na zmienne pozycje, zależne od rozmiarów produkcji, więc na węgiel, oliwę, robociznę itd., reszta przypada na stałe pozycje administracyjne. Wedle nowszych badań (Wikander) koszty, ruchome są nawet mniejsze, niż je przyjmuje Lindley. Wynika stąd, iż koszty własne produkcji prądu, bynajmniej nie rosną równomiernie z ilością wyprodukowanych kilowat-godzin tak, iż przy podwojeniu tych ostatnich koszty rosną tylko o 1/6; widzimy więc, iż ścisła kalkulacja kosztów wytwarzania daje trwałe podstawy dla uwzględnienia socjalnych czynników w zaopatrzeniu ludności w elektryczność, wzrost konsumpcji pozwala na obniżenie stawek bez konieczności rozbudowy przedsiębiorstwa, o ile tylko urządzenia techniczne odpowiadają celowi i nowoczesnym wymogom. To samo dotyczy produkcji gazu, wody i t. d. Stosunek stałych pozycji, obejmujących oprocentowanie, umorzenie i odpisanie i t. d. do pozycji ruchomych, obejmujących przedewszystkiem węgiel, jest tu tego rodzaju, iż umożliwia stopniowo wyższe obniżanie taryf za światło i prąd, niżli by to wynikało proporcjonalnie do wzrostu zapotrzebowania.

Jest to zarazem najzdrowsza podstawa dla prowadzenia racjonalnej po-

lityki cen ze strony przedsiębiorstw komunalnych. Zarówno taryfy zasadnicze *), które uwzględniają stałe koszty z dodatkiem wedle zużycia kilowat - godzin, jak i licznikowe, które uwzględniają przede wszystkim ruchome pozycje, więc ilość zużytych kilowatgodzin, jak wreszcie taryfy ryczałtowe (pauzalne), które opierają się jedynie na stałych pozycjach kosztów prądu, uwzględniając maksymalne granice zużycia, winny poza prywatno - przedsiębiorczym czynnikiem brać pod uwagę także i momenty socjalne, tembardziej, iż jasno zrozumiałe, proste i dostosowane ściśle do kosztów produkcji opłaty za zużycie gazu, elektryczności, wody i t. d., nieobarczone nadto zbyt wieloma kosztami administracyjnymi, zwłaszcza jeśli chodzi o założenie i sprawdzanie liczników, dają pewną rekoimję zwiększenia spożycia i co za tem idzie potaniania stawek usług komunalnych. Racjonalne połączenie taryf ryczałtowych i licznikowych umożliwia przy tym samym liczniku użycie prądu nie tylko dla celów oświetlenia, lecz i czyszczenia, szycia, dalej dla celów warsztatowych, domowych i t. d. Za podstawę bierze się przytem czynsz mieszkalny, ilość metrów kwadratowych przestrzeni, ilość pokoi i t. d. W ten sposób wedle Wikandera miejska elektrownia w Poczdamie dostosowała wymiar zasadniczej opłaty za elektryczność do ilości pokoi (mieszkanie do 3 pokoi miesięcznie 2,50 mk., 4 pokoi 3,50 mk. i t. d.), przyczem odbiorca płaci nadto dodatkową opłatę 10 pf. za kilowat - godzinę.

Połączenie taryfowania prądu dla celów oświetleniowych i motorowych, uwzględniające odpowiednie ulgi przy zwiększeniu ilości zużytego prądu, nie jest antyspołeczne, przy powszechnem bowiem użyciu, jak to ma miejsce w wielu zachodnich miastach, elektryczności dla celów gospodarstwa domowego i zarobkowego, konsument płaci wprawdzie nieco więcej, ale otrzymuje za to znacznie więcej prądu, niż przy innych taryfach.

System licznikowy wżył się doskonale w nowoczesne stosunki mieszkaniowe i przemysłowe, ułatwiając zarówno konsumentowi, jak i przedsiębiorstwu ścisłą kontrolę. Automaty licznikowe umożliwiają nabywanie prądu elektrycznego i gazu w drobnych ilościach (np. 10 fenigów za kilowat-godzinę). system ten chroni przed nadużywaniem prądu przez służbę, domowników itd., natomiast system licznikowy nie zabezpiecza interesów biedniejszej ludności.

Podwójna taryfa, uwzględniająca różne stawki w okresie silniejszego lub słabszego zapotrzebowania prądu, wymaga bardzo poważnych kosztów, na urządzenia techniczne (specjalne zegary), co podraża koszty prądu dla odbiorców. Tam, gdzie elektrownie i konsumenci nie chcą brać na siebie ciężaru instalacji i kontroli licznika, stosowany jest system ryczałtowy, przy któ-

*) Wikander: Elektrizitätstarife w „Handwörterbuch der Komm. Wissenschaften”. Tom I i Thierbach: Die Betriebsführung städtischer Elektrizitätswerke. Lipsk 1911 oraz Kyser: Elektrizitätswerke.

rym ustala się stałą cenę za kilowat i rok, niezależnie od czasu palenia. Konsument ma prawo wyboru ilości lamp, byleby nie przekroczyły ogólnej ilości kilowatów. Dzięki znacznym oszczędnościom w instalacjach, ceny prądu mogą być zwłaszcza dla małych mieszkań niższe, z drugiej strony odbiorcy mają możliwość dłuższego korzystania z prądu, co zwłaszcza w wielkich miastach ma specjalne znaczenie. Odbiorcy mają naogół dzisiaj możliwość wyboru takiego lub innego systemu opłat za elektryczność, niestety dotyczy to tylko wielkich miast, w których konsument korzysta z systemu licznikowego, systemu ryczałtowego, lub kombinacji obu tych systemów. Dla małych mieszkań nadają się specjalnie systemy ryczałtowe lub automaty, oczywiście, pod warunkiem, iż wszelkie urządzenia techniczne, więc liczniki i t. d. nie są wynajmowane przez zarządy elektrowni po zbyt drogich cenach.

Przedsiębiorstwa komunalne w zrozumieniu, iż przez zwiększone spożycie tanieją koszty bieżące (zmienne) udzielają, zwłaszcza jeśli chodzi o gazownie, specjalnych rabatów za zwiększone zużycie. Rabat udzielany jest w formie zwrotów, zaliczek na przyszłe rachunki, lub obniżenia zasadniczej ceny gazu zależnie od zwykłej konsumpcji. Wedle Nüblinga gazownia frankfurcka wprowadziła taryfę 10 pfenigów za kubiczny metr gazu obok zasadniczej opłaty, którą jednakże ustala się dla każdego odbiorcy osobno, wedle przeciętnego miesięcznego spożycia roku ubiegłego (od I.IV do 31.III). W miarę, im mniejsze było przeciętne zużycie w roku ubiegłym, tem mniejsza będzie zasadnicza opłata za gaz w roku bieżącym.

W ten sposób istnieje swego rodzaju zachęta dla odbiorców gazu w kierunku zwiększenia spożycia, ponieważ zasadnicza opłata 10 pfenigów jest bardzo niska. System ten wydał naogół bardzo dobre rezultaty, zwiększając znacznie spożycie gazu w tych rodzinach, w których było ono szczególnie niskie.

Na specjalne uwzględnienie zasługuje taryfa wodociągowa. Wedle badań Steuera*), wynoszą stałe koszty w miejskich wodociągach 50% ogólnych kosztów produkcji, natomiast w wodociągach wiejskich i małomiasteczkowych od 70 do 90%. Taryfy muszą ściśle dostosować się do tego stanu rzeczy. Tam, gdzie jak w wielkich miastach są wysokie koszty zmienne, zależne od wysokości produkcji i spożycia, tam rozdział kosztów musi uwzględnić ściśle każdorazowe spożycie. natomiast, w wodociągach wiejskich, może być taryfa ryczałtowa zupełnie odpowiednią. Miejskie wodociągi muszą oprzeć się więc o wodomierze, które umożliwiają ujęcie dochodów stosownie do wzrostu spożycia. Najodpowiedniejsze jest, jak zresztą powyżej przy taryfach prądu, połączenie stałej opłaty, niezależnie od spożycia, z opłatą, wymierzoną wedle ilości zuży-

*) Por. Steuer: „Die Wasserversorgung der Städte und Ortschaften“ i Wassertarife „w Handbuch der Komm. Wiss. Tom 4“. Ergb. 1927; oraz Mombert: Die Gemeindetriebwerke in Deutschland.

tych metrów kubicznych wody. W ten sposób stałe koszty produkcji pokrywa stała opłata, niezależna od konsumpcji, a zmienne koszty produkcji znajdują pokrycie w należnościach, ustalonych przez wodomierz na podstawie zużytych ilości wody. Oczywiście dla małych konsumentów instalacja wodomierza jest zbyt kosztowna, podrażając koszty.

W ustaleniu taryf za wodę, obowiązują w znacznie wyższym stopniu czynniki publiczne i socjalne, niżli w innych przedsiębiorstwach komunalnych użyteczności publicznej. Przedewszystkiem, jeśli chodzi o wodę do picia i użytku domowego muszą być stawki w ten sposób ustalone, by nawet w miastach, gdzie stosunki zaopatrzenia w wodę niezawsze są pomyślne, nie nastąpiło ograniczenie spożycia wody, co ze stanowiska higienicznego i zdrowotnego jest nie do pomyślenia. System ryczałtowy jest w tym kierunku najodpowiedniejszy, gdyż łączy się z nim nieograniczone zużycie wody. Ze stanowiska opłacalności wodociągów jest niezbędne zapobieżenie rozrzutności w zużyciu wody, która ma często miejsce przy systemie ryczałtowym, szereg związków komunalnych stosuje zatem połączenie systemu ryczałtowego z systemem licznikowym w ten sposób, iż woda do picia podlega opłacie wedle systemu ryczałtowego, woda dla celów przemysłowych wedle systemu wodomierzy.

Doniosły wpływ racjonalnego zaopatrzenia ludności w wodę sprawił, iż szereg związków komunalnych traktuje wodociągi, jako instytucję prawa publicznego, tak, iż stosunek między przedsiębiorstwem wodociągowym, a konsumentem, nie może podlegać prywatno-prawnym zasadom. Zakłady wodociągowe pobierają wówczas opłaty publiczne, które co najwyżej mają służyć na pokrycie kosztów. Ma to miejsce zwłaszcza wówczas, gdy zakłady wodociągowe nie są wydzielone z centralnej administracji komunalnej, tworząc jeden z wydziałów magistratu. Obecnie mamy także i w zakresie zaopatrzenia ludności w wodę w większych miastach i ośrodkach przemysłowych do czynienia z wydzielonemi przedsiębiorstwami komunalnemi, które system taryf opierają na zasadach prywatno-przedsiębiorczych. Niemniej ze względu na doniosłe znaczenie, jakie ma zaopatrzenie w wodę, odgrywa czynnik publiczny nawet w przedsiębiorstwach, prowadzonych na zasadach czysto handlowych, ważną rolę.

Ryczałtowe opłaty za wodę uwzględniają czynsz mieszkalny, ilość mieszkalnych ubikacyj, wielkość przestrzeni i t. d., co pozwala na dostosowanie stawek do sił płatniczych odbiorców. Taryfy uwzględniają ściśle różnice między wodą do picia, a wodą do celów przemysłowych, te ostatnie opierają się zawsze na wodomierzach. Niektóre z miast pobierają opłatę za wodę od każdego pokoju, kuchni i urządzenia kąpielowego. W okręgach wiejskich oblicza się jednostki za wodę wedle ilości mieszkańców i ilości, oraz rodzaju inwentarza żywego. W centrach przemysłowych rabat, udzielany większym odbiorcom, wynosi od

15 do 40%. Niektóre związki komunalne udzielają większym odbiorcom odpowiedniej zniżki od zasadniczych cen. Państwo i związki komunalne korzystają z ulg taryfowych. Miasto Berlin, jak wspomina o tym Steuer, udziela wody bezpłatnie na cele publiczne. Niektóre ze związków komunalnych różnicują między jakością wody dla celów przemysłowych: (filtrowana, źródłowa, i t. d.).

O wiele racjonalniejsza jednak jest taryfa zasadnicza, obliczona wedle przestrzeni, czynszu dzierżawnego, wartości ubezpieczeniowej lub podatku budynkowego. Taryfa ta upoważnia do pobierania pewnego minimalnego kwantum wody, poczem nadwyżka obliczona jest odrębnie. W Mannheim wynosi minimalna opłata 5% czynszu mieszkaniowego (dla celów przemysłowych $\frac{1}{3}\%$). W gminach finansowo mniej zasobnych, pobierany jest na cele pokrycia kosztów wodociągowych specjalny podatek wodny.

Naogół pobierana jest opłata wodociągowa pośrednio, dopiero w ostatnich czasach przechodzi się do systemu bezpośredniego obciążenia konsumenta. Nadaje się tu przedewszystkiem system ryczałtowy, zwłaszcza, jeżeli za podstawę wzięty jest nie czynsz mieszkaniowy, lecz ilość ubikacyj, wielkość przestrzeni i t. d. Natomiast tam, gdzie chodzi o wymiar taryfy wedle wodomierzy, dotarcie do konsumenta jest o wiele trudniejsze, rodzi bowiem poważne koszty, związane z zakładaniem wodomierzy w każdym mieszkaniu. Stąd wysuwane są postulaty uwolnienia najbiedniejszej ludności wogóle od opłat za wodę (Lindemann).

Tezy nauki o cenach i taryfach przedsiębiorstw komunalnych, przyczyniają się niewątpliwie do ustalenia wytycznych dla oceny celowości i racjonalnej organizacji przedsiębiorstw samorządowych. Związki komunalne traktowały zbyt często przedsiębiorstwa samorządowe, jako źródło dochodów skarbowych. Wykazał to dla stosunków niemieckich inż. Majerczik *), który na podstawie statystyki urzędowej z r. 1912 (Stat. Jahrbuch deutscher Städte), doszedł do wniosku, iż wykazana formalnie przez przedsiębiorstwa komunalne względnie wysoka rentowność, ma źródło przedewszystkiem w przyjęciu zbyt niskich odpisów na fundusz renowacyjny. Odpisy na ten fundusz wynosiły w zbadanych:

gazowniach od 2 do 2.8%,

elektrowniach od 2.4 do 4.4%,

wodociągach od 1.1 do 1.8%,

tramwajach elektrycznych od 2.2 do 2.3%.

*) Por. Dr. Ing. Wilhelm Majerczik. Kommunale gewerbliche Unternehmungen. Berlin 1919.

Stawki odpisań są niewystarczające *) nawet przy uwzględnieniu, iż poza tem płacone są jeszcze raty amortyzacyjne z tytułu kredytów inwestycyjnych ($\frac{1}{2}$ do $1\frac{1}{2}\%$). Wyżej wymienione odpisy wystarczają co najwyżej na pokrycie ubytku wartości, wywołanego zwyczajnem zużyciem, natomiast nie pokrywają one kosztów nowoczesnych urządzeń technicznych i rozszerzenia obiektów w związku ze zwiększeniem zbytu. Wobec ustawicznych zdobyczy technicznych i wzrostu spożycia, okres amortyzacji przedsiębiorstw komunalnych musi być obecnie wydatnie zmniejszony. Miasta europejskie przed wojną, a tem bardziej po wojnie pokrywały zbyt często bieżące wydatki budżetowe z pożyczek, których oprocentowanie i umorzenie przerzucały na przedsiębiorstwa komunalne. Szereg miast nie utworzył po wojnie dostatecznych funduszy renowacyjnych. Tem się między innymi tłumaczy względnie wysokie czyste zyski przedsiębiorstw komunalnych.

Przeciętne „dywidendy“, t. j. różnice między nadwyżkami brutto w % kapitału zakładowego, a odpisaniami w % kapitału zakładowego, wynoszą wedle inż. Majerczika dla gazowni od 17.1 do 20.1%, dla elektrowni od 15.6 do 15.8%, dla wodociągów od 8.4 do 14.2%, dla tramwajów od 3.4 do 6.6% **). Są to zbyt wysokie jednostki zysków, świadczące o tem, iż niektóre ze związków komunalnych traktowały przedsiębiorstwa samorządowe z punktu widzenia jedynie skarbowości komunalnej, niedoceniając ich wybitnie gospodarczego i społecznego charakteru, oraz konieczności rozszerzenia i unowocześnienia technicznego przede wszystkim ze stanowiska potaniania usług. Niektóre z miast wychodziły tu z błędnego założenia, iż własne spożycie gminy, jako takiej, dochodzące przy elektrowniach do 28.8%, gazowniach 12.4% i wodociągach do 8.8% ogólnej produkcji, przynosi, jeśli nie deficyty, to zaledwie pokrycie własnych kosztów, co musi być wyrównane wyższymi jednostkami cen dla odbiorców prywatnych.

Na głowę ludności wynosiły nadwyżki brutto wszystkich objętych badaniami przedsiębiorstw komunalnych w r. 1912 w grupie

A) miast ponad 200.000 mieszkańców	13.30 mk.
B) miast od 100.000 do 200.000 mieszkańców	6.30 ..
C) miast od 50.000 do 100.000 mieszkańców	7.47 ..

Najwyższe nadwyżki wykazują wielkie miasta, które też budżety swe opierają w znacznie wyższym stopniu o dochody z przedsiębiorstw komunalnych, niżli mniejsze ośrodki komunalne. Tem bardziej okazuje się tu jed-

*) Dr. Gitermann wspomina dla stosunków szwajcarskich, iż komisja gazowa miejskiej gazowni w Zurychu, zarządziła odpisy w wysokości 2% dla budynków, 10% dla maszyn i narzędzi 5% dla urządzeń wodociągowych, przeciętnie więc 6%.

**) Statystyką objęto 76 gazowni, 64 elektrowni, 81 wodociągów, 43 tramwajów miejskich. Nadwyżki brutto obejmują oprocentowanie, umorzenie, fundusz odnowienia i czysty zysk.

nostronność tego kierunku; właśnie wielkie skupienia przemysłowe i miejskie, grupujące ludność pracującą, nie mogą prowadzić polityki cen i taryf przedsiębiorstw komunalnych wyłącznie z punktu widzenia fiskalizmu samorządowego. O ile ustawiczne podwyżki taryf były uzasadnione w okresie wahań walutowych, o tyle w normalnych warunkach opieranie równowagi budżetowej o rosnące przychody z przedsiębiorstw komunalnych jest polityką najmniejszego oporu, obliczoną na krótki dystans. Czyste zyski winny być w przedsiębiorstwach komunalnych wynikiem racjonalnej organizacji pracy i produkcji, oszczędności w wydatkach, wprowadzenia nowoczesnych urządzeń technicznych i t. d., a nie mechanicznie podnoszonych stawek taryf i cen monopolicznych usług i dóbr. W ogólności dążenie ku wysokim zyskom nie jest zdrowe, jeśli jednak chodzi o przedsiębiorstwa komunalne, które nie mogą być traktowane ze stanowiska ratowania budżetu miast, wysokie zyski są zgoła niedopuszczalne, zwłaszcza tam, gdzie łączą się one ze zwykłą taryf i cen ponad koszty wytwarzania i godziwe oprocentowanie, umorzenie i odnowienie.

Zresztą — należy to stwierdzić wyraźnie — przedsiębiorstwa komunalne przynajmniej w pewnych dziedzinach nie są w zasadzie zabezpieczone przed konkurencją, skoro się zważy, że w razie nadmiernej wyżki cen prądu, gazu i t. d. prywatni odbiorcy, zarówno ze sfer gospodarczych, jak i spożywczych, zastępują usługi przedsiębiorstw miejskich wzmożeniem spożyciem węgla, nafty, benzyny, spirytusu, dorożek, autobusów, własnymi urządzeniami motorycznymi itd. W wielu miastach, także i w Warszawie, szereg przedsiębiorstw przemysłowych, między innymi młyny przeszły wobec drożyzny prądu elektrycznego do użycia własnych motorów Diesla. W ten sposób monopoliczne stanowisko przedsiębiorstw komunalnych zostaje poważnie zagrożone, zmniejszając ilość odbiorców, a tem samem podrażając koszty produkcji. Zasada „wielkie obroty, a mały zysk” jest specjalnie obowiązującą dla przedsiębiorstw komunalnych użyteczności publicznej, obliczonych jedynie na masowy zbył. Niektóre z tych przedsiębiorstw, jak elektrownie i gazownie, wymagają produkcji w wielkim stylu, na sposób wielkofabryczny z nowoczesnymi urządzeniami obliczonymi na masowy zbył. Widzieliśmy však, iż przedsiębiorstwa wielkomięskie pracowały naogół mniejszymi kosztami, osiągając wyższe zyski przy niższych opłatach.

Racjonalne koszty administracji, wysoko postawione kierownictwo techniczne, oszczędne gospodarowanie surowcami, siłami napędowymi i t. d. możliwe jest jedynie przy wielkich zakładach komunalnych, prowadzonych przez miasta, związki celowe dla szeregu gmin itd. Małe i rozdrobnione przedsiębiorstwa nie są tu pożądane, — zwiększając koszty eksploatacyjne i administracyjne. Wynika stąd jednak, iż przedsiębiorstwa komunalne muszą bezwzględnie oprzeć się o masowy zbył, celem potanienia kosztów produkcji i temu prze-

dewszystkiem winna być podporządkowana polityka cen przedsiębiorstw komunalnych. Muszą one być prowadzone na zasadach ściśle gospodarczych, dążąc do rozszerzenia eksploatacji dzięki tanim i dobrym usługom. Nie w podwyższeniu cen, jako linii najmniejszego oporu leży wyjście z sytuacji, nieraz istotnie ciężkiej przedsiębiorstw komunalnych, lecz w ciągłym udoskonaleniu produkcji i organizacji, racjonalnych oszczędnościach, zwiększonej wydajności i t. d. Nie tyle komercjalizacja sensu stricto, ile racjonalizacja i ekonomizacja przedsiębiorstw komunalnych winna być tu nakazem, przynosząc nieodzownie zwiększenie zbytu i potanień kosztów produkcji.

Widzimy tedy, że jak dalece niebezpiecznymi tendencjami dla polityki cen mamy do czynienia, nawet gdy chodzi o właściwe przedsiębiorstwa komunalne, często zmuszone do ratowania budżetu miejskiego. Prywatna przedsiębiorczość, korzystająca z monopolów komunalnych, może w tym wyższym stopniu wyzyskać przysługujące jej prawo wyłączności, przestrzegając w polityce cen interesów prywatno-przedsiębiorczych, t. j. jaknajwyższego zysku. Wobec skomplikowania omawianych zjawisk, więc z jednej strony konieczności uwzględnienia potrzeb społecznych, z drugiej zaś potrzeb budżetowych i pokrycia kosztów, wraz z amortyzacją, oprocentowaniem i odpisaniem, więc rozszerzeniem i unowocześnieniem technicznym przedsiębiorstw, własny zarząd komunalny jest tu najwłaściwszy, zapewniając w zasadzie wpływ czynnika publicznego w o wiele wyższym stopniu, niżli w zarządzie prywatnym.

VII. Towarzystwa mieszane.

Pozostaje otwartą kwestja, czy cele użyteczności publicznej, jakie obecnie przyświecają przedsiębiorstwom komunalnym, mogą być osiągnięte także na innej drodze, więc przez kooperację kapitału prywatnego z komunalnym w formie mieszanych przedsiębiorstw. Obok przedsiębiorstw komunalnych, będących w zarządzie własnym samorządu terytorjalnego, rozwinęły się żywotnie towarzystwa typu mieszanego *). Posiadamy więc obecnie następujący schemat przedsiębiorstw komunalnych:

A) Przedsiębiorstwa komunalne we własnym zarządzie.

1) Zarząd publiczno - prawny.

- 1) na terenie gminy, przedsiębiorstwa gminne,
- 2) na terenie szeregu gmin, przedsiębiorstwa międzykomunalne,
- 3) (ad 1) przedsiębiorstwa niewydzielone z centralnej administracji komunalnej.

*) Por. Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften 1927, Ergänzungsband: „Gemeindebetriebe“.

4) (ad 1) przedsiębiorstwa wydzielone z centralnej administracji komunalnej.

II) Zarząd prywatno - prawny.

1) przedsiębiorstwa komunalne (ad 1 i 2), w formie spółki akcyjnej.

2) przedsiębiorstwa komunalne w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Zarówno ad 1), jak i ad 2) cały kapitał akcyjny i udziałowy jest w ręku samorządu.

B) *Przedsiębiorstwa komunalne mieszane, część kapitału znajduje się w ręku prywatnym lub spółdzielczym. (Société mixte):*

C) *Wydzierżawione przedsiębiorstwa komunalne.*

I) czysto komunalne, II) mieszane.

Wszystkie powyżej podane formy przedsiębiorstw komunalnych, znajdują obecnie zastosowanie w urządzeniach samorządowych, przyczem jednak powszechnie zwycięża system wyodrębnienia przedsiębiorstw samorządowych z administracji komunalnej w formie zarówno towarzystw akcyjnych (o kapitale w ręku komunalnym) lub co częściej miejskich zakładów, opartych o zasady handlowe. Zastosowanie tej lub innej formy przedsiębiorstw komunalnych zależy od miejscowych stosunków gospodarczych i administracyjnych, sprawności zarządu komunalnego, stanu skarbowości komunalnej, udziału obsługi prywatnej w zaopatrzeniu ludności w wodę, gaz i elektryczność i t. d. Stwierdzają to wyraźnie znane uchwały Prezydium Związku miast niemieckich z d. 8 lutego 1924 r. *). Przedsiębiorstwa gminne wedle tych uchwał powinny być prowadzone na zasadach prywatno-gospodarczych, nie jednak w ręku czysto prywatnym, a realizacja zasad handlowych może nastąpić zarówno w formie ściśle komunalnego zarządu, jak i spółki o kapitale samorządowym, lub mieszanym. O wyborze tej lub innej formy, rozstrzygają wedle uchwał Związku miast, stosunki miejscowe, ogólnopolityczne i personalne. „Zarząd komunalny powinien być tak zorganizowany i prowadzony, by w stosunku do zwykłego trybu administracyjnego, wykazywał istotne uproszczenie i przyspieszenie toku załatwiania spraw. Zarząd musi mieć daleko idące uprawnienia zwłaszcza w zakresie taryf. W przedsiębiorstwach mieszanych całość lub znaczna, t. j. kwalifikowana większość kapitału akcyjnego lub udziałowego winna znajdować się w ręku samorządowym”.

Podobnie wydawnictwo Związku Miast: „Denkschrift des deutschen Städtetages(**) Städte, Staat, Wirtschaft“ zaznacza, iż wybór zasadniczej formy przedsiębiorstwa komunalnego, więc nadanie odrębnej osobowości prawnej lub też zarządu komunalnego zależy od konkretnych okoliczności towarzyszą-

*) Por. Dr. Elsas: *Gemischtwirtschaftliche Unternehmungen*, Berlin 1925.

**) *Denkschrift j. w. Berlin 1926. Str. 57.*

cych. „Je nach den örtlichen Verhältnissen und den leitenden Persönlichkeiten haben sich beide Formen der Betriebsführung bewährt“.

W lipcu 1920, rozesłał Związek miast niemieckich z okazji wniesienia projektu ustawy o komunalizacji ankietę do 159 miast o stanie komunalizacji w Niemczech. W miastach tych znajdowało się 4632 przedsiębiorstw komunalnych, które ujęto w 37 grupach w następujących zasadniczych 7 działach: 1) komunikacje, 2) woda, gaz, elektryczność, 3) usuwanie nieużytków, 4) aprowizacja żywnościowa, 5) zdrowotność, 6) gospodarstwo domowe (opał, odzież, budownictwo mieszkaniowe), 7) instytucje finansowe miast.

Na 4632 przedsiębiorstw komunalnych 4225, t. j. 91.9% było prowadzonych we własnym zarządzie, 377, t. j. 8.1% należało do przedsiębiorstw mieszanych. Silny odsetek tych ostatnich, gdyż 36.2% znajdujemy w przedsiębiorstwach budowlano-mieszkaniowych, elektrowniach (22.4%), oraz tramwajach elektrycznych (36.8%), 50.3% przedsiębiorstw komunalnych przypada na przedsiębiorstwa o charakterze monopolicznym. Na 377 mieszanych przedsiębiorstw w 144 uczestniczyło miasto w stosunku ponad 50% kapitału zakładowego. Na miasto przypada przeciętnie 29.1 przedsiębiorstw komunalnych, przyczem w miastach wyżej 100.000 mieszkańców 50.3, w miastach od 50.000 do 100.000 mieszkańców 28.4, od 30.000 — 50.000, 22.7, wreszcie w miastach od 1.000 — 30.000 mieszkań, 15.9 przedsiębiorstw komunalnych. Podobnie rośnie ilość przedsiębiorstw mieszanych ze wzrostem ludności miast (4.5 przeciętnie na miasto od 100.000 mieszkańców, 2.4 od 50.000 — 100.000, 1.7 od 30 — 50.000, i 0.9 poniżej 30.000 mieszkańców). Rośnie również udział kapitałowy związków komunalnych w przedsiębiorstwach mieszanych wielkich miast w porównaniu z mniejszymi związkami komunalnymi, w miastach powyżej 100.000 mieszkańców, posiadały związki komunalne na miasto w 2.3 przedsiębiorstwach powyżej 50% kapitału zakładowego w przedsiębiorstwach mieszanych, 0.3 w miastach poniżej 30.000 mieszkańców). *).

Okres badany obejmuje szereg przedsiębiorstw komunalnych, dotyczących bezpośrednio lub pośrednio gospodarki przymusowej, po jej zlikwidowaniu rozwój przedsiębiorstw publicznych poszedł jeszcze w wyższym stopniu w kierunku usprawnienia handlowej obsługi.

Forma mieszanych towarzystw nadawała się odtąd przeważnie dla przedsiębiorstw międzykomunalnych, obejmujących większe terytoria, tworzące całość gospodarczą, dla celów elektryfikacji, zaopatrzenia w wodę, budowy kanałów i t. d.

*) Por. Dr. Elsas „Gemischtwirtschaftliche Unternehmungen“ i Chlebowski, „Die Verwaltungsform städtischer Betriebe“.

W przedsiębiorstwach tych brały udział państwa związkowe, okręgi i gminy, a nadto banki, przemysł i handel. Natomiast właściwe przedsiębiorstwa komunalne, działające w obrębie gminy, przybierają ostatnio w Niemczech raczej charakter publiczno-prawny w formie prywatno-gospodarczej bez udziału kapitału prywatnego. Przedsiębiorstwa miejskie przybierają formę spółki z ogr. odp. lub spółki akcyjnej, lecz udziały pozostają w ręku miasta. W ten sposób administracja przedsiębiorstwa miejskiego wydzielona z pod przewagi czynnika biurokratycznego nabiera niezbędnej inicjatywy i ruchliwości kupieckiej, nie tracąc jednak charakteru publicznego — jeśli chodzi o celowość instytucji. Na tych podstawach zorganizowały przedsiębiorstwa komunalne miasta Królewiec i Frankfurt nad Menem; niektóre z miejskich towarzystw akcyjnych posiadają prawo emisji własnych obligacji celem zdobycia w ten sposób niezbędnego kapitału. Niezależnie od udziału kapitału prywatnego, w radach nadzorczych, a raczej zarządzających przedsiębiorstw mieszanych zapewniły sobie te ostatnie, współudział czołowych osób ze sfer gospodarczych i finansowych, które zasiadają jednak również w radach nadzorczych towarzystw akcyjnych i spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, mających charakter wyłącznie komunalny bez udziału kapitału prywatnego.

W ten sposób bez przemiany na mieszane formy spółdzielania kapitału prywatnego z komunalnym zdołały przedsiębiorstwa samorządowe użyteczności publicznej, prowadzone we własnym zarządzie, dostosować się do zmieniających warunków, uwzględniając zarówno w technicznej jak i organizacyjno-handlowej stronie zasadę ekonomiczną, — „jakknajmniejszym wysiłkiem jaknajwyższe rezultaty.” Dekomunalizacja oznaczała zerwanie, nietylko z zasadą przedsiębiorczości samorządowej, ile z przewlekłym biurokratyzmem i kolegialnością zarządu, brakiem odpowiedzialności i zainteresowania ich kierowników, oraz nadmiernym tokiem instancji, utrudniającym powzięcie ostatecznej decyzji. Obecne formy przedsiębiorstw komunalnych, wyodrębnionych pośrednio lub bezpośrednio z centralnej administracji samorządowej, umożliwiają w całej pełni realizację inicjatywy i ruchliwości handlowej.

Prywatno-przedsiębiorcze formy nadane wyodrębnionym instytucjom komunalnym poręczają w sposób jaknajzupełniej wystarczający ściśle gospodarcze podstawy ich prowadzenia w myśl zasad ustalonych w prywatnym obrocie. W szczególności ma to zastosowanie do przedsiębiorstw komunalnych, które zajmują się produkcją, przerobem i obrotem dóbr i przedmiotów użyteczności publicznej i masowej. Zagadnienie komunalizacji schodzi więc w ten sposób z wyłącznie formalnej platformy walki o te lub inne komórki organizacyjne (spółka akcyjna lub z ogr. odp. i t. d.), ku istocie rzeczy, chodzi więc o zapewnienie placówkom komunalnym pełnej swobody i inicjatywy, co może nastąpić zarówno w formie spółki akcyjnej lub z ogr. odp., w której miasto ma więk-

szość lub wszystkie udziały, jak i w formie samodzielnego zarządu własnego, wyodrębnionego z ogólnej administracji samorządowej.

Jest charakterystyczne, że nawet opinia kół socjalistycznych, niechętnych zasadniczo mieszanym towarzystwom tam, gdzie mogą one przybrać formy czysto komunalnych jednostek, widzi w niektórych przedsiębiorstwach mieszanych wzór racjonalnej gospodarki. Jako przykład wskazują koła socjalistyczne*) na wzorowe przedsiębiorstwo opałowe w Berlinie. (Berliner Brennstoff-Gesellschaft), zorganizowane jako spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w r. 1917 z kapitałem zakładowym 20.000 mk. Placówka ta założona w okresie pełnego panowania systemu kontyngentowego, miała za zadanie zaopatrzenie ludności w drzewo opałowe i torf wobec braku węgla. Zorganizowano wówczas około 500 miejsc sprzedaży w różnych punktach, rozrzuconych po całym mieście, między innymi także u prywatnych detalistów i sprzedawano opał po cenach umiarkowanych na specjalne kartki opałowe. Po zlikwidowaniu przymusowej gospodarki zatrzymano berlińskie towarzystwo opałowe nadal celem zaopatrzenia instytucji i urzędów komunalnych w 20 komisarjatach w węgiel i opał, nadto poruczono mu handel artykułami opałowymi w mieście, oraz zaopatrzenie ludności ubogiej w węgiel przy pomocy urzędów dobroczynnych. Jak świadczy szczegółowe sprawozdanie, przeprowadziła berlińska instytucja opałowa, jedno z największych przedsiębiorstw tego rodzaju w mieście, akcję zaopatrzenia instytucji i urzędów w opał ku zupełnemu zadowoleniu czynników komunalnych. Towarzystwo opałowe kalkuluje ceny własne nabycia (w kopalni, tartaku i t. d.) plus koszty przewozu kolejowego i kołowego bez żadnych zysków i liczenia wysokich kosztów handlowych. Ceny te są wydatnie niższe od cen hurtowych w obrocie prywatnym. Nadto Towarzystwo opałowe wpłaca corocznie znaczne kwoty do kasy miejskiej na cele dobroczynne i tak r. 1925/26; 250.000 mk. Na polecenie, oraz w porozumieniu z centralnym urzędem dobroczynnym zaopatruje Towarzystwo opałowe na koszt opieki społecznej, inwalidów, drobnych rentjerów, bezrobotnych, wdowy i sieroty po poległych i t. d., w tani węgiel i na tej akcji pokrywa Towarzystwo jedynie własne koszty, dostarczając bezpłatnie powyższym osobom brykiety do domu. Osoby uprawnione do korzystania z pomocy opałowej otrzymały w r. 1926/27, 149.699 tonn węgla od Towarzystwa opałowego „Praca Tow. jest w ten sposób — pisze sprawozdawca pisma „Die Gemeinde“ olbrzymia i nadzwyczajnie korzystna, stając się dla szerokich mas ludności wręcz dobrodziejstwem“.

Pod względem technicznym przedsiębiorstwo rozporządza 22 składami opałowymi na terenie 53.207 m.² przestrzeni. Składy zaopatrzone są w najnow-

*) Por. „Die Gemeinde“. Zeszyt 5. Berlin, marzec 1928. Str. 204. Fechner: Ein Kommunalter Musterbetrieb.

sze urządzenia techniczne dla celów wyładowania, naładowania, rozwożenia, ważenia itd., przedsiębiorstwo rozporządza 70 końmi, 200 wozami, 3 autami ciężarówkami, wozami przyczepnymi i t. d. Pracuje stale 295 robotników i 71 pracowników (sprzedający). Warunki pracy są tu znacznie lepsze, niżli w prywatnych przedsiębiorstwach, nadto urządzenia higieniczne, więc ubieralnie, umywalnie robotnicze i t. d. (krany z zimną i ciepłą wodą) uderzają nowoczesnością i wygodą. Robotnicy korzystają w całej pełni z dobrodziejstw ustawodawstwa społecznego, z urlopów, opieki w wypadkach choroby i t. d. W roku 1927 obrót wynosił 325.000 tonn węgla i koksu i ponad 20.000 metrów kubicznych drzewa, wartości ogólnej 10 milionów marek. Widzimy więc, iż przedsiębiorstwo mieszane przy udziale kapitału komunalnego i prywatnego, nie tylko pracuje sprawnie pod względem handlowym i organizacyjnym, lecz nadto wypełnia zadania publiczne bez zarzutu — licząc jedynie koszty własne.

Towarzystwo zyskuje na handlu opałem i tu jednak pozbywając węgiel osobom prywatnym, przemysłowi i przedsiębiorstwom, zadawała się bardzo niskimi zyskami. Wpływ czynnika komunalnego w kierunku regulacji cen, jest bardzo silny, świadcząc dowodnie, iż także mieszana forma przedsiębiorstwa komunalnego może w sprzyjających warunkach okazać się nie tylko sprawną handlowo, lecz i przestrzegać celów publicznych placówki samorządowej. Mamy tu jeszcze jeden ważki wzgląd, przemawiający za względnością wszelkich form prawno - organizacyjnych; towarzystwa mieszane, tam wszędzie, gdzie czynnik komunalny, potrafił sobie wyrobić pełny wpływ na tok czynności, okazały się formą równie żywotną, pod względem publicznych celów, jak placówki wyłącznie oparte na czynniku komunalnym.

Przyczyną rozpowszechnienia tej formy na Zachodzie, była większa swoboda przedsiębiorstw mieszanych, które, tworząc odrębną jednostkę prawną, nie zależały od centralnej administracji komunalnej w ten sposób, jak przedsiębiorstwa, prowadzone pod wyłącznym zarządem miasta. Równocześnie samorządy nie ponosiły pełnego ryzyka finansowego. Nie ulega wątpliwości, iż w pewnych wypadkach mieszane przedsiębiorstwa odpowiadają w zupełności celowi. Ma to miejsce tam zwłaszcza, gdzie wyrobione tradycyjalnie formy administracji komunalnej nie sprzyjają wyodrębnieniu handlowemu w ramach tejże administracji przedsiębiorstw samorządowych, krępowanych zbytnim biurokratyzmem, jak również tam, gdzie pozyskanie kapitału prywatnego rozwiązuje trudności finansowe i braku fachowych sił wśród komunalnego materiału urzędniczego. Nadto forma ta nie budzi poważniejszych wątpliwości tam, gdzie kapitał prywatny kalkuluje, dzięki wysokiemu poziomowi produkcji i obrotu, ściśle wedle kosztów wytwarzania, nie licząc przy masowych obrotach na niedopuszczalnie wysokie odsetki zysku. Przeciwnie tam, gdzie przy niskim stanie rozwoju gospodarczego, kapitał prywatny jest słaby, licząc jedynie na

wzmoczenie zdolności kredytowej dzięki gwarancji samorządu, forma mieszanych towarzystw może być wręcz szkodliwa, przyczyniając się do nadużywania firmy samorządu dla pokrywania braków przedsiębiorczości prywatnej, zwłaszcza gdy inicjatywa prywatna nie reprezentuje jednocześnie wysokiego stopnia sprawności technicznej. Mieliśmy tego w naszych i obcych warunkach aż nazbyt częste przykłady po wojnie, zwłaszcza w towarzystwach mieszanych, w których uczestniczyło państwo i kapitał prywatny. Natomiast mogą przedsiębiorstwa mieszane okazać się żywotną formą tam, gdzie chodzi o zaspokojenie potrzeb wielkich terytoriów, obejmujących szereg związków komunalnych, o ile związki celowe, ze względu na niedostateczne fundusze i brak technicznego przygotowania okażą się niewystarczające. Mieszane przedsiębiorstwa nadają się również tam wszędzie, gdzie nie mamy do czynienia z monopolami komunalnymi, których dochód winien być jednym ze środków naprawy stanu finansowego związków samorządowych, oczywiście po zupełnem pokryciu potrzeb inwestycyjnych i renowacyjnych danej gałęzi eksploatacji. Tam więc, gdzie chodzi o samorządowe przedsiębiorstwa aprowizacyjne i wogóle konkurujące z przedsiębiorczością prywatną, może okazać się *société mixte* w danych warunkach formą najzupełniej celową, podnosząc sprawność i ściśle handlową kalkulację, oczywiście w granicach celowości danej instytucji. Ma to miejsce zwłaszcza przy słabem wyrobieniu gospodarczem i braku doświadczeń ze strony danego związku komunalnego. Natomiast wszędzie tam, gdzie mamy do czynienia z monopoliczną eksploatacją, słuszne jest, by dochody z pewnych uprawnień specjalnych nie zasilają prywatnych akcjonariuszy, zwłaszcza gdy dana gmina ma pewną rutynę i pomyślne warunki samodzielnego prowadzenia przedsiębiorstw na własny rachunek.

Najzupełniej nowoczesną formą mieszanych towarzystw, która znalazła, o ile mi wiadomo, pierwsze zastosowanie na ziemiach polskich, jest połączenie czynnika spółdzielczego z czynnikiem komunalnym, co zapewnia maksimum publicznego dobra. Mam tu na myśli mechaniczną piekarnię w Zagłębiu Dąbrowskiem, powstałą wspólnym wysiłkiem spółdzielni spożywców i miejscowych związków komunalnych.

Jeśli chodzi o genezę powstania przedsiębiorstw mieszanych, należy stwierdzić, iż jednym z motywów było cofnięcie przez zarządy komunalne koncesji szeregowi przedsiębiorstw prywatnych, które znalazły się w konieczności szukania na innej drodze nawiązania kontaktu z czynnikami komunalnymi, celem dalszej eksploatacji monopolii samorządowych. Prywatna przedsiębiorczość zdawała sobie sprawę, iż jeśli chodzi o instytucje użyteczności publicznej, istnieje tendencja do prowadzenia ich we własnym zarządzie przez czynniki komunalne. Stąd było wielce korzystne, zwłaszcza dla tych przedsiębiorstw, które eksploatowały monopole miejskie, utworzenie przedsiębiorstw mieszanych

z udziałem kapitału prywatnego i komunalnego. Wobec faktu, iż w mieszanych towarzystwach brały udział z ramienia przedsiębiorczości prywatnej przeważnie potężne koncerny, hegemonja czynnika prywatnego była ułatwioną, zwłaszcza w początkowym stadium, gdy czynniki komunalne nie rozporządzały jeszcze dostatecznie wyrobionym aparatem fachowym. Nadto nie mało zażywał tu fakt, iż czynniki komunalne nie tylko wkładały poważny kapitał zakładowy, lecz korzystały nadto ze źródeł kredytu wewnętrznego i zagranicznego w znacznie wyższym stopniu, niż czynnik prywatny, wobec poważnego majątku komunalnego, służącego jako gwarancja. Wreszcie konsorcja prywatne otrzymywały szereg świadczeń ze strony gminy w postaci odstąpionych na dogodnych warunkach gruntów miejskich, użytkowania publicznych ulic i dróg, stosowania prawa wywłaszczenia itd. Nadto firmy, uczestniczące w przedsiębiorstwach mieszanych, zapewniały sobie w kontraktach dostawę wszelkich artykułów, części maszyn itd. niezbędnych dla użytku komunalnego. Ze strony zarządu miast liczone przedewszystkiem na ruchliwość kupiecką i oparcie przedsiębiorstw o zasady handlowe.

W tym kierunku należy jednak jaknajściślej odróżnić między rentownością przedsiębiorstw komunalnych, a ich jaknajbardziej gospodarczem prowadzeniem wedle zasady ekonomicznej „jaknajmniejszym wysiłkiem jaknajwiększe rezultaty”. O ile tej ostatniej zasady muszą bezwzględnie przestrzegać wszelkie przedsiębiorstwa i instytucje publiczne, o tyle rentowność zależy od istoty i celowości urządzeń komunalnych. I tak ze stanowiska publicznego dobra czynniki komunalne zadawałają się często pokryciem kosztów, lub nawet przyczyniają się z ogólnych funduszy do pokrycia deficytu, natomiast zasada gospodarcza musi być bezwzględnie podstawą racjonalnego funkcjonowania przedsiębiorstw komunalnych. W tym kierunku poczyniły ostatnio przedsiębiorstwa komunalne bardzo poważne postępy, bynajmniej nie pozostając w tyle za prywatną przedsiębiorczością.

Praktyka wykazała, iż pomimo niewątpliwych postępów przedsiębiorczości prywatnej na polu urządzeń komunalnych, czynnik kupieckiej ruchliwości i przestrzegania jaknajwyższej oszczędności może być w całej pełni osiągnięty w zarządzie komunalnym bez udziału czynnika prywatnego. Oczywiście muszą być w konkretnym wypadku formy prawne i administracyjne przedsiębiorstw komunalnych dostosowane ściśle do potrzeb przedsiębiorstwa, nie mogącego rozwijać się żywotnie w więzach biurokratycznych, niemniej tam wszędzie, gdzie mieliśmy do czynienia z wyodrębnionymi przedsiębiorstwami komunalnymi, prowadzonymi w sposób handlowy, wyższość czynnika prywatnego w prowadzeniu przedsiębiorstwa nie miała, jak widzieliśmy, miejsca. Należy nadto stwierdzić, iż wielkie koncerny przemysłowe, grupujące szereg pokrewnych gałęzi produkcji i obrotu, nie różnią się niczem, jeśli chodzi o sprawność

i kontrolę działalności od wielkich przedsiębiorstw komunalnych, w jednym bowiem i drugim wypadku mamy do czynienia z licznym materiałem robotniczym i pracowniczym, niezainteresowanym bezpośrednio w dochodach przedsiębiorstwa, pomijając stanowiska naczelne i kierownicze.

Poważne szkody mogą wyniknąć dla miasta z tytułu faktycznego monopolu w dostawach, jaki sobie zastrzega konsorcjum prywatne, uczestniczące w przedsiębiorstwie mieszanem. Konsorcjum używa, jak wykazała praktyka, wszelkich środków legalnych, a często i alegalnych, by otrzymać dostawy i instalacje dla przedsiębiorstwa z wykluczeniem konkurencji. Wspomina o tem wyraźnie szereg autorów i działaczy samorządowych, między innymi Passow, Gitermann, Schiff*). W wypadku, gdy przedsiębiorstwo mieszane przechodzi kryzys finansowy lub natrafia na trudności w uzyskaniu kredytu, konsorcjum uczestniczące w przedsiębiorstwie mieszanem nie jest skłonne do angażowania się kapitałem w dalszych inwestycjach lub renowacjach, starając się o przeniesienie punktu ciężkości w finansowaniu na czynnik komunalny, jego prawo pobierania przymusowych opłat i świadczeń itd. Kapitał prywatny korzysta w zakresie kredytowym o wiele częściej z gwarancji i poparcia czynnika komunalnego, niż czynnik komunalny z przedsiębiorczości prywatnej. Pewne oszczędności, jakie niewątpliwie osiąga prywatne przedsiębiorstwo w zakresie płac roboczych, odpadają w przedsiębiorstwie mieszanem, które ze względu na swój charakter nawpół publiczny musi się liczyć z organizacją pracy, odpowiadającą ustawodawstwu socjalnemu i stanowisku gminy w stosunku do czynnika pracy.

Podobnie jak w stosunku do przedsiębiorstwa koncesjonowanego, zachodzą i tu bardzo poważne trudności w ukształtowaniu prawnej formy współdziałania czynnika prywatnego z samorządowym, wszelkie bowiem kautele i kontrola przewidziana kontraktowo, zawodzi często w faktycznym układzie stosunków, zwłaszcza co do ochrony odbiorców usług i dóbr. Często nawet w przedsiębiorstwach, w których miasto ma więcej niż 50% kapitału zakładowego, odgrywa czynnik prywatnej przedsiębiorczości o wiele bardziej decydującą rolę niż czynnik komunalny w sprawach zarówno technicznych, jak i handlowych, w szczególności w polityce cen. Zwłaszcza kontrola komisji radzieckich nad bilansami i rachunkami zysków i strat przedsiębiorstw mieszanych jest najczęściej zgoła illuzoryczną, sprowadzając się do czysto formalnych i ogólnikowych sprawozdań i dyskusyj, które naogół nie wnoszą wiele nowego w skomplikowane sprawy, dotyczące rachunkowości kupieckiej. Niestety częstsze w zarządzie przedsiębiorstw mieszanych są fakty, mniejszego lub większego

*) Por. Schiff. Öffentlicher, privater und gemischtwirtschaftlicher Betrieb. 1924 i Passow Richard. Die gemischt-privaten und öffentl. Unternehmungen auf dem Gebiete der Elektricität und Gasversorgung 1912.

podporządkowania przedstawicieli miasta czynnikowi przedsiębiorczemu, który każdą ingerencję czynnika komunalnego skłonny jest uważać jako przyczynę późniejszych niepowodzeń, wywierając w ten sposób presję na nieuwzględnienie często najśluszniejszych postulatów w kierunku potanienia usług i dóbr. Profesor Kolmann *) przychyła się nawet wraz z Schiffem do poglądu, iż przedsiębiorstwo mieszane jest jedną z ukrytych form tak zwanej „Societas Leonina“.

Oczywiście ocena produkcyjności przedsiębiorstw mieszanych musi być traktowaną ściśle na podłożu faktycznego układu stosunków gospodarczych i społecznych; kraje o słabych tradycjach komunalnych mogą w tej formie znaleźć przejściowy etap rozwoju urządzeń komunalnych, niemniej jednak okres, na który wiążą się wówczas zarządy związków komunalnych, nie powinien być zbyt długi, by nie utrudnić późniejszego usamodzielnienia.

Nie wnosi nic nowego w omawiane stosunki organizacja t. zw. bliźniaczych towarzystw.**). Forma ta łączy czynnik komunalny z prywatnym w ten sposób, iż związek komunalny i prywatne konsorcjum tworzy na mocy specjalnej umowy wspólną nową organizację macierzystą, przeważnie w formie spółki akcyjnej („Stamm-Gesellschaft”) a, następnie ta ostatnia organizacja wraz z czynnikiem prywatnym powołują do życia odnośne przedsiębiorstwo eksploatacyjne, umownie określając zasady administracji i eksploatacji. W organizacji macierzystej ma czynnik publiczny przeważającą większość akcji i głosów, w przedsiębiorstwie eksploatacyjnym przysługuje większy kapitał i naczelne kierownictwo czynnikowi prywatnemu, niekępowanemu względami publicznymi. Do macierzystego towarzystwa należy udzielanie koncesyj, zatwierdzanie taryfy, decyzja o nowych inwestycjach itd. sama zaś produkcja i obrót należy do przedsiębiorstwa prywatnego, które czyste dochody przekazuje towarzystwu macierzystemu. Na czele jednak obu instytucji stoi ta sama osoba. Na powyższych zasadach zorganizowano towarzystwo gazowe i przedsiębiorstwo eksploatacyjno - gazowe w Berlinie na przeciąg 50-ciu lat. Bliźniacze towarzystwo jest jedną z form mieszanego przedsiębiorstwa, wielce korzystną dla prywatnego konsorcjum, które stosunkowo małym kapitałem, pozostającym daleko w tyle za kapitałem komunalnym, osiąga poważne korzyści. Ze stanowiska ochrony konsumentów forma ta jest raczej bardziej niekorzystną, niż właściwe towarzystwo mieszane, dając zbyt wolną rękę czynnikowi przedsiębiorczemu w sprawach eksploatacji, kalkulacji cen itd.

*) Por. Kollmann. Die Organisation kommunaler Betriebe 1913.

**) Por. między innemi Gitermann j. w. Zwillingsgesellschaft str. 602 i Lindemann: Kommunalisierung und Entkommunalisierung.

VIII. Wyodrębnienie i komercjalizacja przedsiębiorstw komunalnych.

Jeśli chodzi o usamodzielnienie przedsiębiorstw komunalnych i uniezależnienie ich od ciężkiej maszyny biurokratycznej ogólnej administracji samorządowej, wysuwano ze strony zainteresowanej niejednokrotnie postulat nadania osobowości prawnej przedsiębiorstwom komunalnym, przy pełnym zatrzymaniu ich charakteru ściśle komunalnego. Cały szereg miast na Zachodzie, przekształcił przedsiębiorstwa samorządowe w towarzystwa akcyjne, lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, przyczem wszystkie akcje i udziały znajdują się w ręku gminy. Tego rodzaju przedsiębiorstwa komunalne muszą prowadzić rachunkowość kupiecką, poddając się kontroli rad nadzorczych i czynników rewizyjnych, niezależnie od zwyczajnej hierarchji urzędniczej samorządu terytorjalnego. W wielu miastach jednak bez przyjęcia tej formy, przedsiębiorstwa komunalne zostały wyodrębnione z ogólnej administracji samorządowej, prowadząc kupiecką buchalterję i gospodarkę ściśle handlową. W budżecie miast figuruje wówczas nie preliminarz, lecz przypuszczalny zysk na rok następny. Niebezpieczeństwo przemiany przedsiębiorstwa komunalnego w towarzystwo akcyjne, którego akcje leżą w ręku samorządu, polega na możliwości odstąpienia części lub całości akcji w ręce prywatne, w wypadku, gdy przypadkowa większość reprezentacji gminnej nie jest życzliwie usposobiona wobec komunalizacji. Stąd odpowiedniejszą formą, zwłaszcza dla naszych warunków, jest usamodzielnienie administracyjne i gospodarcze przedsiębiorstw komunalnych, co najlepiej jeszcze zapewnia im swobodę ruchów, nie narażając jednak na niebezpieczeństwo celowości przedsiębiorstw komunalnych, które w dotychczasowych ramach organizacyjno - prawnych samorządu terytorjalnego mogą w o wiele wyższym stopniu służyć regulacji cen i racjonalnemu zaopatrzeniu.

Z niewątpliwej zdolności konkurencyjnej przedsiębiorstw komunalnych w stosunku do przedsiębiorczości prywatnej wynika, iż przedsiębiorstwa samorządowe muszą być stopniowo pozbawione wszystkich więzów i ograniczeń natury biurokratycznej, które hamują inicjatywę i sprawność gospodarczą. Przedsiębiorstwa komunalne muszą tedy przyjąć takie formy prawne i organizacyjne, by nie rezygnując bynajmniej z publicznego charakteru, zapewnić sobie pełną swobodę i zdolność dostosowania się do każdorazowych koniunktur handlowych. W tym kierunku zachodnie przedsiębiorstwa komunalne znalazły formy, poręczające ruchliwość kupiecką i ekspansję gospodarczą, bez narażenia na szwank istotnych celów przedsiębiorstwa komunalnego w zakresie zaopatrzenia i regulacji cen.

Przedsiębiorstwa komunalne poddano w szeregu miast, nie wydzielających przedsiębiorstw samorządowych w odrębne spółki akcyjne, nadzorowi

ciała zbiorowego, złożonego z czynników komunalnych i obywatelskich, prawa nadzoru jednak nie sięgały dalej, niżli rady nadzorczej towarzystwa akcyjnego. W ten sposób do ciała zbiorowego (deputacji, rady zarządzającej) należało załatwianie zażaleń przeciwko dyrekcji, ustalenie podziału czynności, ustalenie ceny jednostek prądu i warunków dostawy, zatwierdzenie budżetu i zamknięć rachunkowych, wreszcie udzielenie zezwoleń na pewne akty administracyjne, które wymagały ingerencji rady. Dyrekcja przedsiębiorstwa jest samodzielną w załatwianiu spraw bieżących, działając w obrębie ustaw i rozporządzeń, dalej uchwał rady miejskiej i magistratu, oraz rady zarządzającej.

W wielu miastach przeszły niemal wszystkie ważniejsze funkcje, przysługujące reprezentacji miejskiej w stosunku do przedsiębiorstw komunalnych na rady zarządzające, tak, iż np. preliminarz przedsiębiorstw komunalnych zatwierdzała rada miejska jedynie w pozycji spodziewanych zysków lub strat, wyrażonych w jednej cyfrze. W obrębie tej cyfry, zamykającej budżet przedsiębiorstwa, rada zarządzająca może zależnie od potrzeb i konjunktur swobodnie i bez zasięgnięcia pozwolenia reprezentacji miejskiej decydować o przesunięciu poszczególnych pozycji, dając tem samem dużą swobodę dyrekcji w dostosowaniu biegu czynności do życia gospodarczego i komunalnego. Szereg miast przeszedł jednak ku dalej idącym formom uniezależnienia przedsiębiorstw komunalnych od administracji samorządowej, wydzielając je w odrębne jednostki wyposażone w osobowość prawną.

Jednem z miast, które odegrało rolę pionierską w tej dziedzinie jest Królewiec. Miasto to powołało do życia centralne przedsiębiorstwo komunalne, zorganizowane w postaci spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, obejmujące elektrownię, gazownię, wodociągi, kanalizację i tramwaje. Forma spółki z ograniczoną odpowiedzialnością odpowiadała tu najbardziej potrzebom uniezależnienia przedsiębiorstw komunalnych od wydziałów administracyjnych zarządu miasta, nadto związane były z nią w Niemczech minimalne koszty notarialne, stemplowe itd. Wyłącznym właścicielem wszystkich zgrupowanych w centralnem przedsiębiorstwie zakładów użyteczności publicznej jest m. Królewiec, mające decydujący głos w sprawach rozszerzenia przedsiębiorstwa, zatwierdzenia bilansu i rachunków. Spółka natomiast prowadzi eksploatację przedsiębiorstw wedle zasady samowystarczalności. Kapitał, który daje miasto, musi być oprocentowany i umorzony, obowiązuje w całej pełni rachunkowość kupiecka. Rada zarządzająca składa się z 24 członków, reprezentowany jest tu poza reprezentacją miejską (10 miejsc) i magistratem (5) czynnik obywatelski złożony z urzędników, robotników, przedstawicieli przemysłu i handlu. Na czele całego przedsiębiorstwa stoi jeden dyrektor handlowy, któremu podlega 5 technicznych dyrektorów, wedle poszczególnych zakładów użyteczności publicznej. Każdy z tych działów ma osobną buchalterję. System Królewiecki

stosowany jest obecnie w szeregu miast zachodnich, zapewniając czynnikowi komunalnemu decydujący wpływ na rozwój przedsiębiorstwa, przy równoczesnym ściśle handlowym prowadzeniu.

W ostatnich jednak czasach wysunięto cały szereg zastrzeżeń przeciwko tej formie przedsiębiorstw komunalnych i tak nadburmistrz Lueken*) na zebraniu pruskiego Związku miast stwierdził, iż system ten przeżył się. System Królewiecki w dzisiejszej swej formie skierowuje cały ciężar sfinansowania, zwłaszcza nowych inwestycji i urządzeń technicznych na związki komunalne, nie zapewniając z drugiej strony ogółowi konsumentów dostatecznego przestrzegania godziwych cen, kierownictwo bowiem przedsiębiorstw, zainteresowanych w jaknajwyższym przychodzie brutto lub netto, dąży do możliwie wysokich cen usług i dóbr, niezawsze licząc się z publicznym charakterem przedsiębiorstw komunalnych.

System ten zapewnia jednak maksimum handlowej ruchliwości i racjonalnej organizacji przedsiębiorstwa, dzięki uniezależnieniu od centralnej administracji komunalnej, pełnej odpowiedzialności czynników kierowniczych, nadto połączenie szeregu przedsiębiorstw komunalnych pod wspólnym kierownictwem ma niewątpliwie korzyści, zapewniając jednolitą politykę, oraz znaczne oszczędności w zakupie i sprzedaży surowców, maszyn napędowych i obróbki, warsztatów reperacyjnych itd. Przy racjonalnym doborze kierowników, którzy wanni mieć prócz handlowego przygotowania także pełne zrozumienie dla publicznego charakteru przedsiębiorstwa, da się uniknąć ujemnych stron systemu Królewieckiego, który posiada jednakże duże zalety, o czym zresztą świadczy powszechne zastosowanie tego systemu w szeregu miast zachodnich.

Odbiurokratyzowanie i samoistna inicjatywa czynników kierowniczych przy pełnej ich odpowiedzialności jest dzisiaj zasadą, przyświecającą wszelkim przedsiębiorstwom publicznym, niemniej warunek ten nie rozwiązuje zagadnienia przedsiębiorstw komunalnych, które musi być równocześnie traktowane na płaszczyźnie właściwych celów t. j. racjonalnego zaopatrzenia i regulacji cen.

Na zbliżonych zasadach opiera się system drezdeński, który traktuje w myśl statutu miejskiego z dnia 30 marca 1922 roku, wszystkie przedsiębiorstwa komunalne, więc: elektrownie, gazownie, wodociągi, tramwaje i targowiska jako samodzielne przedsiębiorstwa, prowadzone na rachunek miasta wedle zasad handlowych. Wedle tego systemu do władz miejskich należy decyzja o pozbyciu i wydzierżawieniu przedsiębiorstwa, podwyższeniu kapitału zakładowego, następnie uzupełnienie i zmiana statutu organizacyjnego, przyjęcie lub odrzucenie sprawozdań rocznych itd. Funkcje te sprawuje specjalna rada zarządzająca, wybrana przez reprezentację miasta. Na czele przedsiębiorstwa stoi kie-

*) Por. Lucken: Die Verwaltung städtischer Betriebe 1925.

ownik, który podlega radzie zarządzającej. Kierownik jest jednak zupełnie samodzielny w zwalnianiu i angażowaniu personelu, w wydatkowaniu pozycji budżetowo przewidzianych itd. Tylko dla spraw zasadniczego znaczenia, więc pozbycia nieruchomości itd. potrzebne jest zezwolenie rady zarządzającej. Ta ostatnia prowadzi właściwą politykę komunalną w zakresie danego przedsiębiorstwa, do niej należy ustalenie wytycznych dla ustalenia taryf, przyjmowanie i oddalanie urzędników, konstrukcja budżetu itd. System Drezdeński powołuje trzy odrębne rady zarządzające dla: 1) gazowni, wodociągów i elektrowni, 2) dla tramwajów elektrycznych, 3) dla rzeźni i targowisk. Rada składa się z przedstawicieli miasta, oraz fachowców, przedstawicieli robotników i urzędników. System drezdeński cechuje wielce racjonalne połączenie swobodnej inicjatywy czynnika kierowniczego, z czynnikiem obywatelskim i fachowym, pochodzącym z wyboru. Ze względu na to, iż rada zarządzająca ma decydujący głos w zasadniczych sprawach, dotyczących rozwoju i eksploatacji przedsiębiorstwa, charakter publiczny przedsiębiorstwa komunalnego znajduje tu pełne poręczenie, nie zapoznając bynajmniej ściśle handlowej strony prowadzenia. System drezdeński mógłby oddać poważne usługi w połączeniu z systemem królewieckim o tyle, iż koncentracja, zastosowana w oddaniu wszystkich przedsiębiorstw miejskich pod wspólne kierownictwo, jak to ma miejsce w Królewcu, przyczyniłaby się niewątpliwie do poważnych oszczędności w zarządzie.

Najwyższym wyrazem usprawnienia przedsiębiorstw komunalnych jest poddanie ich specjalnemu związkowi rewizyjnemu. Bawarski związek miast powołał do życia fachowy wydział dla przedsiębiorstw technicznych miast bawarskich, do którego zadań należy wspólny zakup materiałów, normalizacja i racjonalizacja produkcji, ustalanie wzorowych budżetów, uproszczenie rachunkowości, porada techniczna itd. W Szwajcarii Związek miast podjął również inicjatywę w tym kierunku. Nadto istnieją specjalne związki charakteru gospodarczego, jak np. gospodarczy związek niemieckich gazowni, który posiada centralę zakupów aparatów gazowych, dalej związek elektrowni komunalnych, wreszcie specjalna organizacja p. t. „Komunalne Gospodarstwo” Sp. Akc. w Berlinie, która zaopatruje związki komunalne we wszystkie potrzebne im artykuły. Mamy tu do czynienia ze związkami poszczególnych gałęzi przedsiębiorstw komunalnych, nadto istnieją niezależnie od tego związki celowe gmin, celem budowy międzymiastowych linii tramwajowych, wspólnego zaopatrzenia w gaz, wodę itd.

W ten sposób przedsiębiorstwa komunalne, oparte z jednej strony o ściśle ekonomiczne zasady, z drugiej zaś dostosowane do istotnych swoich celów t. j. racjonalnego zaopatrzenia i regulacji cen, odgrywają coraz wybitniejszą rolę w produkcji i obrocie usługami i dobrami o charakterze masowym.

Gospodarka komunalna musi iść krok w krok za udoskonaleniami technicznymi produkcji i obrotu. Zarzuty przeciwko przedsiębiorstwom miejskim, idą głównie w kierunku nieuwzględnienia przez zarządy komunalne najnowszych zdobyczy technicznych, racjonalizacji pracy, słowem prowadzenia zbyt kosztownej gospodarki, obciążającej ogół mieszkańców. Dr. Lohmeyer na zebraniu 77 miast Prus Wschodnich i Królewca stwierdził, iż szereg miast niemieckich nie zasługuje na zarzut nieracjonalnej gospodarki, skoro urządzenia techniczne i organizacja produkcji nie ustępuje w przedsiębiorstwach komunalnych użyteczności publicznej poziomowi technicznemu prywatnej wytwórczości i obrotu. Należy jednak dążyć do przyswojenia sobie tych metod nowoczesnej organizacji, któremi posługuje się gospodarka prywatna, dążąca do jaknajwiększych oszczędności w kosztach administracji, celem osiągnięcia jaknajwyższych czystych zysków. Prywatne przedsiębiorstwa w wielkim stylu są przeważnie towarzystwami akcyjnymi lub spółkami z ograniczoną odpowiedzialnością, które ustawowo zobowiązane są do składania publicznych rachunków w formie bilansów, opartych na zasadach rachunkowości kupieckiej. Bilanse towarzystw akcyjnych podlegają krytyce i są niejednokrotnie przedmiotem publicznej dyskusji w kołach fachowych.

Niestety rezultaty działalności przedsiębiorstw komunalnych, które często dotąd jeszcze prowadzą rachunkowość kameralną, nie są podawane do publicznej wiadomości w formie pozwalającej na ocenę gospodarki komunalnej. Przedsiębiorstwa komunalne winny tedy podobnie, jak towarzystwa akcyjne, prowadzić rachunkowość podwójną, zezwalającą na porównanie wyników działalności wedle przyjętych w życiu gospodarczym kryteriów oceny. Zbędna jest w tym celu przemiana przedsiębiorstw komunalnych w towarzystwa akcyjne, których udziały są w ręku miasta, gdyż podwójna buchalterja może być prowadzona w każdym przedsiębiorstwie komunalnym, z zasady swej samowystarczalnem. Szereg przedsiębiorstw komunalnych, prowadzi już obecnie niezależnie od rachunkowości kameralnej, rachunkowość kupiecką. W budżecie uwzględnia się wówczas wynik bilansu zysków i strat, a więc zyski lub straty, a jako załącznik do budżetu przyjmuje się nie preliminarz na następny rok, lecz sporządzony na zasadach handlowych bilans za rok ubiegły. Ten system daje możność każdorazowej kontroli na podstawie bilansów, czy dane przedsiębiorstwo komunalne rozwija się żywotnie. Oczywiście prócz rocznych bilansów muszą być sporządzane kwartalne, a nawet w pewnych wypadkach miesięczne bilanse, celem zorientowania się w sytuacji gospodarczej przedsiębiorstwa.

Rewizja rachunków przedsiębiorstw komunalnych, winna leżeć w ręku Związku rewizyjnego miast, które prowadzą przedsiębiorstwa komunalne, oparte o zasady handlowe i podwójną buchalterję. Zadaniem Związku rewizyjnego

zynnego przedsiębiorstw komunalnych, jest wypracowanie jednolitej rachunkowości, dalej wzorów racjonalnej statystyki ruchu, niezbędnej dla zorientowania się w podstawach gospodarczych przedsiębiorstw komunalnych. Związki rewizyjne mogą oddać w ten sposób nieocenione usługi miastom, które nie mają odpowiednich organów, ani sił fachowych dla racjonalnej kontroli sprawności przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Związek rewizyjny przedsiębiorstw miejskich, będzie mógł na podstawie cyfr i faktów, oraz objazdów i konferencyj na miejscu ustalić przyczyny niedomagań przedsiębiorstw komunalnych, wskazując na racjonalne drogi naprawy.

Związek rewizyjny winien obejmować wszystkie przedsiębiorstwa komunalne więc: gazownie, elektrownie, zakłady kanalizacyjne, miejskie środki komunikacyjne, miejskie zakłady aprowizacyjne i t. d. Zadania związku mogłyby również obejmować wymianę wspólnych doświadczeń, poradnię fachową co do wprowadzania nowych udoskołażeń technicznych i t. d.

W ten sposób przyczyniłyby się racjonalnie prowadzone związki rewizyjne przedsiębiorstw komunalnych do organizacyjnego i technicznego usprawnienia ich działalności, przyswajając sobie metody prywatnej przedsiębiorczości bez utraty charakteru publicznego.

* * *

Stojąc na gruncie ściśle obiektywnym, więc uwzględniając dotychczasowe wyniki działalności przedsiębiorstw komunalnych, prowadzonych w zarządzie własnym i mieszanym, należy stwierdzić, iż żadnej z tych form organizacyjno-prawnych nie można przyznać bezwzględnej wyższości pod względem gospodarczym i przedsiębiorczym. Widzieliśmy już w ciągu naszych dotychczasowych rozważań o przedsiębiorstwach komunalnych, iż w pewnych warunkach zarówno towarzystwa mieszane, jak i będące we własnym zarządzie komunalnym, osiągają doskonałe wyniki ekonomiczne, jak świadczą o tem pozycje czystych zysków i nadwyżek brutto, przyczem w obu formach był zapewniony przy odpowiedniej kontroli wpływ czynnika publicznego, objawiający się w przystosowaniu i uwzględnieniu przez taryfy i ceny położenia socjalnego i ekonomicznego ludności.

Materiał faktyczny i statystyczny, niestety niezmiernie w tej kwestji szczupły, oraz, co do metod zestawienia, niezawsze bez zarzutu, nie daje w szczególności podstaw dla odmówienia zdolności konkurencyjnej, także w zakresie przedsiębiorczo - handlowym, przedsiębiorstwom komunalnym, nie posiadającym odrębnej osobowości prawnej. Jedno tylko stwierdzają stanowczo zarówno wywody dedukcyjne, jak i faktyczne materiały, oparte zwłaszcza o rachunkowość kupiecką:

Przedsiębiorstwa komunalne muszą być wyodrębnione z ogólnej admini-

stracji samorządowej, która zresztą zwłaszcza w poręczonym zakresie jest jednym z organów administracji państwowej. Wyodrębnienie to ma na celu usprawnienie działalności przedsiębiorstw komunalnych, a winno ono iść tak daleko, by poza pewnymi zasadniczymi decyzjami, (w rodzaju pozbycia i nabycia obiektu, i t. d.), zastrzeżonemi centralnej administracji związku komunalnego, właściwy zarząd leżał w ręku samodzielnej rady zarządzającej i naczelnego dyrektora, odpowiedzialnego przed radą za tok bieżącej gospodarki. Wzajemne kompetencje między zarządem miasta, radą, a dyrekcją winny być ściśle ustalone, dając ostatecznemu czynnikowi wykonawczemu, t. j. dyrektorowi maksimum samodzielności i inicjatywy, jeśli chodzi o prowadzenie bieżących spraw, radzie zaś możliwość prowadzenia zasadniczej polityki komunalnej w danym zakresie. Jak widzieliśmy powyższy stan rzeczy jest możliwy w całej pełni do osiągnięcia w przedsiębiorstwie komunalnym, pozbawionem odrębnej osobowości prawnej, należącem więc do miasta, wydzielonem jednak pod względem gospodarczym i organizacyjnym, jako odrębna jednostka eksploatacyjna.

Zasada w ten sposób pojętej komercjalizacji została obecnie uznana niemal przez wszystkie europejskie związki komunalne. Wszędzie więc bez względu na formy organizacyjno - prawne, przedsiębiorstwa komunalne muszą pokrywać koszty produkcji, oprocentowania, umorzenia i renowacji, a dopiero po wyczerpaniu tych pozycji mogą być nadwyżki przelane do centralnej kasy komunalnej, o ile renowacje nie obejmują niezbędnego rozszerzenia przedsiębiorstwa. Komercjalizacja w ten sposób rozumiana nie wymaga jednak przyznania odrębnej osobowości prawnej i zupełnego wydzielenia przedsiębiorstw z pod wszelkiej ingerencji samorządu terytorjalnego. Natomiast związek z centralnym zarządem przedsiębiorstw komunalnych, nie posiadających odrębnej osobowości prawnej, lecz wydzielonych z centralnej administracji samorządowej, zapewnia czynnikowi komunalnemu wywieranie niezbędnego wpływu na zarząd przedsiębiorstwa w kierunku przystosowania taryf i cen do potrzeb miasta, i ludności, nie hamując bynajmniej dyrekcji w jej inicjatywie i ruchliwości kupieckiej. „Kupieckość” jednak musi mieć tu pewne granice, określone ze względu na cele zaopatrzenia i regulację cen. Nawet najlepiej skonstruowane statuty i kautele prawne nie uczynią zupełnie zbędnym udziału czynnika komunalnego w polityce cen przedsiębiorstw użyteczności publicznej.

Natomiast uważamy w interesie rozwoju handlowego przedsiębiorstw komunalnych za wskazane, by na czele w ten sposób wydzielonych przedsiębiorstw komunalnych bez nadania im osobowości prawnej stała rada zarządzająca, której podlegałby naczelnny dyrektor, oraz niezależna od obu czynników kontrola rewizyjno-rachunkowa, prowadzona przez związki rewizyjne przedsiębiorstw komunalnych. Rada zarządzająca powinna być złożona z fachow-

ców, zarówno techników, jak i samorządowców, komercjalistów i ekonomistów. Wymóg fachowości, jest tu specjalnie niezbędny, nie ma jednak oczywiście powodu, by fachowcy nie mogli reprezentować równocześnie układu sił społecznych. Na radę zarządzającą winny być stopniowo przelane ważniejsze prerogatywy centralnego związku komunalnego, bez jednak prawa decyzji o pozbyciu i nabyciu majątku, zaciągnięciu kredytów inwestycyjnych, zmianie i rozszerzaniu zakresu działalności i t. d. Wpływ na bezpośredni zarząd bieżącymi sprawami posiada Rada przez mianowanie dyrektora, z którym współpracuje stale, nie mieszając się jednak oczywiście w decyzje dyirekcji o angażowaniu personelu, agendy normalnego prowadzenia przedsiębiorstwa i t. d. (zakup surowca, płace robotnicze itd.). Kolegialność dyirekcji wzorem towarzystw akcyjnych nie jest tu pożądana, mandaty zarówno członków rady zarządzającej, jak i dyirekcji winny trwać kilka lat (3 do 6), celem ujednostajnienia toku prowadzenia przedsiębiorstwa i uniknięcia wielce szkodliwych zmian w zarządzie. Rewizję ksiąg i działalności winny przeprowadzać związki przedsiębiorstw komunalnych na zasadach przepisów w tej mierze obowiązujących i wydać się mających. Czynnik fachowy jest tu oczywiście jedynie upoważniony. Cała ta organizacja, zapewniająca pełną sprawność handlową i eksploatacyjną przedsiębiorstwom komunalnym, może być przeprowadzona bez przyznania tym ostatnim odrębnej osobowości prawnej, zapewniając z jednej strony czynnikowi komunalnemu niezbędny ze stanowiska ogólnego i socjalnego wpływ i ingerencję w kierunku polityki cen, z drugiej zaś przedsiębiorstwom komunalnym pełną ich samodzielność i, również nieuniknioną ze względu na powodzenie gospodarcze, incjatywę i ruchliwość kupiecką.

DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA ZWIĄZKÓW
KOMUNALNYCH

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

1. Zadania gospodarcze wśród ogólnych zadań samorządu terytorjalnego.

Nowoczesny rozwój życia gospodarczego, społecznego i administracyjno - politycznego przyczynił się do wydatnego zwiększenia zadań komunalnych. Ustawodawstwo państwowe przekazuje, w obrębie administracji publicznej, szereg zadań związkom komunalnym, nadto miejscowe czynniki są powoływane przez państwo do załatwiania spraw, dla których niema specjalnych lokalnych organów państwowych. Należą tu sprawy tego rodzaju, jak prowadzenie ksiąg stanu cywilnego, prowadzenie miejscowej policji, o ile niema specjalnych państwowych organów bezpieczeństwa publicznego, układanie dla celów wymiaru sprawiedliwości listy przysięgłych i ławników, tworzenie sądów handlowych i przemysłowych, spółdziałanie w poborze podatków państwowych, funkcje wykonawcze w zakresie ustawodawstwa socjalnego, wreszcie funkcje gospodarcze w zakresie szkolnictwa powszechnego itd. Sprawy te składają się na obowiązkowy zakres działania związków komunalnych.

Wojna i wypadki powojenne rozszerzyły wydatnie zakres działania samorządu terytorjalnego w zakresie zleconym. Zwłaszcza w zakresie przymusowej gospodarki aprowizacyjnej związki komunalne były wykonawcami państwowego planu zaopatrzenia. Podobnie coraz bardziej po wojnie rozbudowane ustawodawstwo socjalne nakłada na gminy odpowiedzialne zadania w zakresie produkcyjnego zajęcia bezrobotnych, doraźnej pomocy dla pozbawionych pracy, nieobjętych normalną akcją zasiłkową itd. Nadto, postępująca niewątpliwie już przed wojną, decentralizacja administracji państwowej przez samorząd, przyczyniła się do powiększenia zadań samorządu w zakresie kulturalnym, gospodarczym i społecznym.

Poza obowiązkowymi zadaniami samorządu terytorjalnego, które ustalone są w ustawodawstwie państwowem, należą do zakresu działania samorządu terytorjalnego zadania, które samorząd dobrowolnie bierze na siebie w poczuciu odpowiedzialności za kulturalny i gospodarczy rozwój gminy i ludności. W tym kierunku zakres zadań samorządu terytorjalnego zależy w całej pełni od swobodnej oceny czynników komunalnych. Należy tu wszystko to, co bezpośred-

nio lub pośrednio zdąża ku podniesieniu rozwoju kulturalnego, społecznego i ekonomicznego ludności. W ten sposób w obrębie własnego zakresu działania prowadzą związki komunalne zakłady, instytucje i przedsiębiorstwa, mające na celu podniesienie zdrowotności publicznej, więc: szpitale, kąpieliska, zakłady dezynfekcyjne, ośrodki zdrowia, poradnie, rzeźnie, targowiska itd. wreszcie wodociągi i kanalizacje, stadjony, parki, zieleńce itd. W znacznej mierze celem zdrowotnym, ale także socjalnym i gospodarczym służy akcja mieszkaniowa i osadnicza. Nieograniczone wręcz zadania otwierają się przed związkami komunalnymi w zakresie popierania oświaty szkolnej i pozaszkolnej, szkolnictwa zawodowego, kultury, sztuki, muzyki itd. Wreszcie bardzo obszerny zakres działania czeka gminę w dziedzinie gospodarczej, nie tylko gdy chodzi o zaopatrzenie w gaz, elektryczność, wodę, a w pewnych warunkach także w artykuły pierwszej potrzeby, lecz nadto w zakresie komunikacyjnym i pośredniego, oraz bezpośredniego poparcia produkcji rolniczej, przemysłowej i rzemieślniczej. Na dalszym stopniu rozwoju, w miarę, im samorząd staje się coraz bardziej organem jednolitej administracji publicznej, ztraca się różnica między obowiązkowymi, a dobrowolnymi zadaniami samorządu terytorjalnego, między poruczoną, a własnym zakresem działania, związki komunalne bowiem, zwłaszcza miejskie i powiatowe, wychodzą niejednokrotnie daleko w zakresie zleconym poza granice ustawowe, ustalające minimum obowiązków i świadczeń ze strony samorządu terytorjalnego.

Działalność związków komunalnych w zakresie gospodarczym obejmuje przede wszystkim produkcję dóbr i usług, mających na celu zaspokojenie potrzeb własnych gminy lub jej mieszkańców. Należą tu zakłady i przedsiębiorstwa komunalne, przede wszystkim elektrownie i gazownie. Związki komunalne zakładają i utrzymują szpitale, kąpieliska i pływalnie, rzeźnie i targowiska, połączone z odpowiednimi pomieszczeniami dla bydła i trzody, odrębnymi urządzeniami dla sztuk chorych, chłodniami, laboratorjami itd. Związki komunalne budują i prowadzą hale targowe, hurtowe i detaliczne, zakłady dla spalania śmieci i odpadków, zakłady dezynfekcyjne, wreszcie urządzenia, służące celom sportowym. Wszystkie te instytucje i urządzenia służą podniesieniu zdrowotności publicznej w obrębie terytorjum komunalnego, nadają się z tego tytułu raczej do prowadzenia w formie zakładów, nie obliczonych na zysk. Odrębny dział tworzy służba ogniowa, mająca na celu zarówno zapobieganie, jak i pomoc w wypadkach pożaru.

Do ściśle gospodarczych zadań związków komunalnych należy rozbudowa środków komunikacyjnych. Związki komunalne rozwijają tu działalność pośrednią, budując i prowadząc specjalne urządzenia w postaci portów, kolei portowych, torów dojazdowych itd., dostosowując linje tramwajowe i podziemne do dworców kolejowych i wodnych. W tej dziedzinie miasta, aczkolwiek

są jaknajbardziej zainteresowane, w poparciu ruchu i połączeń towarowych i osobowych z dalszemi i bliższemi centrami, nie budują i nie prowadzą własnych środków komunikacyjnych, które mają charakter wybitnie ogólnopubliczny. Natomiast, jeśli chodzi o komunikacje w obrębie gminy i jej przedmieść, związki komunalne rozwijają żywotną działalność bezpośrednią, celem jaknajszybszego i jaknajtańszego połączenia centrum miasta z przedmieściami, warsztatów pracy z miejscami zamieszkania robotników i pracowników, wreszcie w interesie tworzenia nowych dzielnic, ogrodów - miast itd. Środki komunikacyjne są zresztą nie tylko wyrazem postępującej industrializacji i rozrostu miast i ośrodków przemysłowych, lecz nadto jednym z najbardziej skutecznych sposobów zaradzania brakowi mieszkań, występującemu w tak ostrej formie po wojnie. Dogodne środki komunikacyjne, służą również celom zdrowotnym, umożliwiając mieszkańcom, zwłaszcza przeludnionych miast i ośrodków przemysłowych korzystanie z pobliskich okolic wiejskich i leśnych. Nowoczesne środki komunikacyjne związków komunalnych obejmują nie tylko tramwaje elektryczne, lecz i linie autobusowe, koleje miejskie, posiadające własne terytory i tory kolejowe, koleje podziemne i nadziemne, kolejki dojazdowe, służące połączeniu miast z pobliskimi miejscowościami itd. W odróżnieniu od grupy zdrowotnej i sanitarnej posługują się komunikacje formą przedsiębiorstw komunalnych.

Ze stanowiska ekonomicznego musi być również traktowana kwestja zastosowania tego lub innego rodzaju komunikacji komunalnych. W nauce o komunikacjach miejskich przyjmuje się, iż miasta o ludności do 60.000 *); nie wymagają środków komunikacji masowej, łączących śródmieście z dzielnicami mieszkaniowymi, przemysłowymi i t. d. Tramwaje nie opłacają się w tych miejscowościach, natomiast autobusy mogą służyć przy dobrych brukach komunikacji miejscowej. I tu jednak należy uwzględnić czynnik gospodarczy, miasta fabryczne i handlowe mogą nawet przy ludności 60.000 doskonale opłacić środki komunikacji miejscowej, podczas gdy osady miejskie w okolicach rolniczych, liczące nawet wyżej niż 60.000 mieszkańców, nie zdobędą się na własne tramwaje, jak tego mamy dowody w naszych stosunkach.

Dla miast powyżej 500.000 (600.000) mieszkańców na terenie powyżej 3.000 ha, nie są już wystarczające tramwaje i autobusy, lecz koleje nadziemne i podziemne przy szybkości 25 klm. na godzinę. Wybór środka komunikacyjnego jest nie tylko aktem technicznego, lecz i ekonomicznego znaczenia. Kwestja szybkości ruchu, zdolności przewozowej, doboru personelu, (na psychotechnicznych podstawach), kosztów przeprowadzenia komunikacji i t. d. wymaga

*) Promień miasta wynosi około kilometr, czemu odpowiada powierzchnia około 300 ha i zaludnienie licząc po 200 osób na 1 ha, razem 60.000. Por. Inż. Baniewicz i Dąbrowski: Komunikacje miejskie.

traktowania ekonomicznego, przede wszystkim jednak musi być traktowana z tego stanowiska kalkulacja dochodowości przedsiębiorstw komunikacyjnych. Kwestja przychodów brutto, pozycji umorzenia i oprocentowania, oraz renowacji, wraz z czystym zyskiem, wszystko to są kwestje równie ekonomicznej, jak i technicznej natury. Dochodowość przedsiębiorstw komunalnych zależy od stopnia rozwoju życia ekonomicznego, przemysłu, handlu, rolnictwa i aprowizacji, gęstości ludności, klimatu, sprawności przewozu. Statystyka ruchu przedsiębiorstw komunikacyjnych daje pewne wskaźniki orientacyjne, niemniej jedynie ściśle gospodarczy punkt widzenia może w przybliżeniu ująć rentowność linii komunikacyjnych.

Rozstrzygające są tu ilości przejazdów na mieszkańca rocznie, ilości pasażerów na klm. eksploatowanej długości linii i liczba pasażerów na 1 wagonoklm. W miastach o bardziej rozwiniętych środkach komunikacyjnych sfera wpływu linii tramwajowych, wyrażająca się odległością od przystanku (promień mniej więcej 500 metrów) jest mniejszą, niżli w miastach o słabym rozwoju środków komunikacyjnych, w których tramwaje ściągają na końcowych stacjach ludność wiejską i przedmiejską, często w odległości kilku kilometrów. Naogół frekwencja w polskich tramwajach miejskich jest wysoką, skoro ilość pasażerów na wagonokilometr wynosi na Zachodzie 4 do 5-ciu, a w Polsce: w Warszawie 8.95, Łodzi 6.95, Lwowie 6, Poznaniu 7.57. Krakowie 6.65, Bydgoszczy 5.39, Toruniu 5.56. Miasta te jednak za wyjątkiem Torunia (47.500) liczą od 100.000 do 1.000.000 mieszkańców, przyczem w 4 miastach na 7 objętych zestawieniem, ludność liczy przeszło 200.000 mieszkańców (słaba sieć, mała ilość wagonów, rzadko kursujących, stąd przepełnienie). Ustalenie rentowności środków komunikacyjnych, oraz taryf przejazdów musi liczyć się z ekonomicznym stanem i rozwojem miasta, tem bardziej, że niejednokrotnie zrazu nierentowne linie przyczyniają się do rozbudowy życia gospodarczego, a tem samem w powrotnej fali do podwyższenia dochodów eksploatacyjnych.

Spółczynnik eksploatacyjny, to jest stosunek rozchodów do dochodów eksploatacyjnych (od 0,6 do 0,7 średnio) zależy zarówno od technicznych, jak i gospodarczych czynników. Koszty eksploatacyjne tramwajów są niższe, niżli autobusów, i to nawet przy dobrych brukach. Koszty budowy są oczywiście znacznie wyższe przy komunikacji tramwajowej. Koszty eksploatacyjne rozwijają się raczej na terenie technicznym (koszt energii, służba ruchu, utrzymanie taboru i t. d.) podczas gdy dochody zależne od frekwencji obracają się raczej w sferze czynnika ekonomicznego. Projekty linii komunikacyjnych muszą ściśle uwzględniać podział regulacyjny na dzielnice handlowe, przemysłowe, mieszkaniowe, reprezentacyjne, i t. d., dalej istniejący ruch pieszy, kołowy, automobilowy, wreszcie ruch zbiorowy lub indywidualny, ciężarowy lub osobo-

wy, spacerowy, robotniczy, handlowy, turystyczny i t. d. oraz wymianę towarów i osób między dzielnicami o charakterze przemysłowym, handlowym, ogrodniczo - rolniczym i t. d. Wszystkie te kwestje wymagają dokładnych studiów wstępnych i bieżących o charakterze ekonomicznym, celem jaknajrychlejszego dostosowania sieci komunikacyjnej do potrzeb gospodarstwa społecznego i ludności.

W jeszcze wyższym stopniu uwzględnienia czynnika gospodarczego wymagają gminne i międzykomunalne koleje dojazdowe, lokalne i wąskotorowe, łączące szereg miejscowości o pokrewnych lub odrębnych warunkach ekonomicznych. Tu już wchodzi w rachubę czynniki o wybitnie gospodarczym charakterze, skoro komunikacje tego typu mają za zadanie zbliżyć wieś do miast i konsumentów do producentów, uzdrawiając anormalny i rozproszkowany, oraz pośredniczący obrót artykułami spożywczymi. Komunikacje międzykomunalne przyczyniają się do uintensywnienia rolnictwa i uprzemysłowienia kraju, umożliwiając decentralizację produkcji przemysłowej. Specjalnie dla naszych stosunków ma znaczenie gęsta sieć połączeń międzykomunalnych wąskotorowych, skoro nietylko względy gospodarcze, ile strategiczne rozstrzygały za rządów zaborczych o rozbudowie komunikacji wąskotorowej. Rozbudowa sieci wąskotorowej *) wymaga jednakże przede wszystkim studiów ekonomicznych.

Dogodne i tanie komunikacje stanowią zasadniczą podstawę rozwoju gospodarczego danego terytorjum. Zadaniem polityki komunikacyjnej samorządu terytorjalnego jest nietylko rozbudowa własnych linii komunikacyjnych, lecz wpływ na inicjatywę prywatną w kierunku jaknajdogodniejszych połączeń i taryf. Gminy muszą nadto wyrobić sobie odpowiedni wpływ na rozkłady pociągów i statków zarówno ze względu na ruch osobowy, jak i towarowy. Specjalny nacisk musi być położony na drogi wodne i lotnicze ze względu na ich wysokie znaczenie gospodarcze.

Oddziały (referaty) komunikacyjne związków komunalnych winny popierać ruch turystyczny własnych obywateli i obcych, pozostając w ścisłym kontakcie z izbami rolniczymi, handlowymi i przemysłowymi, i wogóle z reprezentacjami interesów, a to celem uwzględnienia potrzeb produkcji i obrotu przy budowie nowych linii komunikacyjnych, układaniu rozkładów jazdy, taryf i t. d.

W Niemczech istnieje specjalna instytucja publicznego charakteru. „Reichszentrale für deutsche Verkehrswerbung“, powstała przy współudziale miast i związków gospodarczych, a mająca na celu przeprowadzenie propagandy

*) Por. Sprawozdanie z ogólnokrajowego Zjazdu w sprawach komunikacji miejscowej. Warszawa 1927.

komunikacyjnej za ruchem turystycznym i obcych, rozbudową środków komunikacyjnych, poparciem regionalizmu, ochroną zabytków i rodzimego krajobrazu i t. d. Samorządy biorą w tej akcji żywy udział, ułatwiając obcym i krajowym turystom, zwłaszcza młodzieży i ludności pracującej, umieszczenie w hotelach i domach prywatnych, korzystanie z ulg taryfowych na kolejach, autobusach, linjach lotniczych itd. W niektórych miastach istnieją nawet komunalne hotele.

Na czele administracyjnych placówek komunikacyjnych samorządu terytorjalnego muszą stać siły fachowe, orjentujące się doskonale w całokształcie warunków gospodarczych. Poszczególne związki komunalne mogą przez racjonalną politykę komunikacyjną wyzyskać swoje naturalne, historyczne i przyrodnicze warunki, celem ściągnięcia szeregu osób w kraju i z zagranicy na kongresach, zjazdach, wystawach, targach itd. *). W ten sposób mogą wielkie miasta lub bardziej charakterystyczne ze względu na swój rozwój historyczny, kulturalny i gospodarczy, ośrodki komunalne wziąć bezpośredni lub pośredni udział w budowie portów i lotnisk celem jaknajżywotniejszego skupienia ruchu zwiedzających i obcych przy pomocy reklamy i propagandy, prasy, biur informacyjnych i podróży itd. **).

Polityka przemysłowa związków komunalnych łączy się z racjonalną polityką gruntową. Chodzi tu przede wszystkim o zapewnienie rozbudowującemu się przemysłowi i handlowi odpowiednich przestrzeni, umożliwiających spodziewany rozwój w przyszłości, dalej o dostarczenie ludności robotniczej i pracowniczej mieszkań. Budownictwo mieszkaniowe i polityka osadnicza służą, zwłaszcza jeśli chodzi o małe mieszkania, interesom produkcji i obrotu, dla których racjonalne ukształtowanie kwestji robotniczej jest kwestją decydującej wagi. Samorządy muszą tu rozwinąć żywotną inicjatywę, udzielając zainteresowanym wszelkich informacji.

Miasta popierają zakładanie nowych przedsiębiorstw przemysłowo - handlowych, lub przeniesienie już istniejących firm, wchodząc w bezpośredni kontakt w tej mierze z zainteresowanymi czynnikami gospodarczymi.

Pewne ulgi podatkowe i taryfowe mogą tu oddać poważne usługi, przy czem wielce pożądane jest porozumienie większej ilości związków komunalnych dla celów jednolitego planu gospodarczego na większym terytorjum, tworząc całość ekonomiczną.

Coraz bardziej żywotny rozwój karteli, trustów, syndykatów i t. d. wyma-

*) Niektóre z miast prowadzą we własnym zarządzie lub przy współudziale kapitału prywatnego hale kongresowe, budynki i tereny wystawowe, targowe i t. d.

**) Miasta prowadzą własne placówki reklamowe lub w postaci towarzystw mieszańych (związek południowo - niemieckich miast zawiązał spółkę „Reklama miejska” sp. z ogr. odpowiedzialnością).

ga po stronie związków komunalnych coraz bardziej czujnej uwagi i racjonalnego ustosunkowania. Własne przedsiębiorstwa komunalne, zwłaszcza w dziedzinie zaopatrzenia produkcji i obrotu w wodę, gaz i elektryczność, mogą tu odegrać bardzo ważną rolę, tanie i dogodne taryfy prądu, wody i gazu sprzyjają niewątpliwie rozwojowi przemysłu, podobnie jak dobre drogi i tanie środki komunikacyjne, podczas gdy monopolistyczne i drogo funkcjonujące zakłady komunalne mogą przez wygórowane taryfy i zaniedbania komunikacyjne utrudnić rozwój rodzimej produkcji i obrotu.

Bardzo ważny dział pośredniego poparcia produkcji przemysłowej, rolniczej i rękodzielniczej, oraz obrotu handlowego stanowi szkolnictwo zawodowe. Należy tu przedewszystkiem wielka dziedzina szkolnictwa doksztalającego, w obrębie którego gmina współdziała z organizacjami gospodarczymi, kupieckimi, związkami zawodowymi i pracownikami itd. Szkolnictwo doksztalające ma na celu nie tylko uzupełnienie ogólnego wykształcenia, nabytego w szkole powszechnej, lecz także pogłębienie wykształcenia fachowego na najwyższym poziomie technicznym w zakresie funkcji kwalifikowanego robotnika, rzemieślnika, handlowca, rolnika i t. d. *).

Poza szkołami doksztalającymi prowadzą gminy szkoły zawodowe niższe, średnie i wyższe. Niższe szkoły fachowe są najczęściej połączone ze szkołami doksztalającymi. Związki komunalne prowadzą albo własne szkoły doksztalające i zawodowe, pokrywając wszelkie koszty związane z nauczaniem, które tu musi być traktowane nie tylko teoretycznie, ale i ściśle praktycznie w warsztatach szkolnych, halach maszynowych itd lub też popierają szkolnictwo zawodowe i doksztalające, prowadzone przez reprezentacje interesów, związki zawodowe, cechy, stowarzyszenia publicznego charakteru itd. Nadto prowadzi miasto dozór nad prywatnymi szkołami zawodowymi.

Przez odpowiednie ukształtowanie systemu podatkowego, zwłaszcza w zakresie techniki wymiaru i poboru, mogą związki komunalne wywierać doniosły wpływ na rozwój produkcji i obrotu, oraz spożycia. Wreszcie przez racjonalną politykę dostaw mogą związki komunalne przyczynić się do poparcia rzemiosła, oraz drobnego i średniego przemysłu. Pozostaje zwłaszcza w najnowszych czasach żywotnie prowadzona komunalna polityka cen, mająca na celu obronę nie tylko konsumenta, lecz także produkcji przed wielce szkodliwymi wahaniami.

Związki komunalne wyrobiły sobie w historycznym rozwoju stosunków bardzo obszerne kompetencje, dotyczące właściwej polityki gospodarczej w zakresie popierania przemysłu, handlu, rolnictwa i rzemiosła. Zwłaszcza w okresie rozkwitu organizacji cechowej w średniowieczu przysługiwały miastom daleko

*) Por. moją pracę: Szkoła a gospodarstwo narodowe. Biblioteka Gaz. Adm. i Pol. Państwowej. Tom I i II.

idące ingerencje gospodarcze, regulujące drobiazgowo poszczególne procesy wytwórczości i obrotu. Z wzrostem kompetencji państwowych w zakresie polityki gospodarczej, zadania ekonomiczne związków komunalnych malały, wykazując dopiero po wojnie intensywny rozrost w związku z decentralizacją administracji gospodarczej. W coraz wyższym stopniu zwycięża obecnie pogląd, iż państwo wytycza zasadnicze kierunki rozwoju produkcji rolniczej i przemysłowej, skupiając w ręku politykę cłową, taryfową, kredytową i podatkową. Do związków komunalnych należy jednak właściwe popieranie miejscowej produkcji przemysłowej, rękodzielniczej i rolniczej, na drodze uwzględniającej miejscowe podłoże stosunków gospodarczych i społecznych.

Poza szkolnictwem doksztalającym i fachowem popierają związki komunalne zrzeszenia i spółdzielnie rękodzielnicze, mające na celu racjonalne nabywanie maszyn, surowców, narzędzi itd. Niektóre z miast są nawet udziałowcami rękodzielniczych spółdzielni maszynowych. Miasto Kolonia posiadała do niedawna specjalną halę przemysłową, która miała za zadanie prowadzić stałą wystawę maszyn, surowców, półfabrykatów, urządzeń technicznych itd., niezbędnych dla rzemiosła, oraz drobnego i średniego przemysłu. Hala ta udzielała najdokładniejszych informacji o cenach, źródłach i warunkach nabycia.

Związki komunalne prowadzą nadto ożywioną działalność w kierunku poparcia kredytowego poszczególnych warsztatów przemysłowych i rękodzielniczych, zrzeszeń i spółdzielni producentów, zwłaszcza ze sfer rękodzielniczych. Komunalne kasy oszczędności udzielają obecnie niemal we wszystkich państwach europejskich dogodnego kredytu obrotowego drobnej i średniej produkcji. W niektórych państwach (Szwajcaria i Austria) miasta budują i prowadzą wielkie domy warsztatowe, w których na dogodnych warunkach rzemieślnicy otrzymują pomieszczenia dla swych warsztatów. Rzemieślnicy otrzymują również kredyt hipoteczny na budowę własnych pomieszczeń warsztatowych w obrębie miasta. Spółdzielnie surowcowe i produkcyjne rzemieślników otrzymują poparcie kredytowe przeważnie ze strony kas komunalnych.

II. Samorząd terytorjalny na polu administracji rolnej. Samorząd rolniczy i terytorjalny.

W zakresie rolnictwa rozwijają związki komunalne, zwłaszcza gminne i powiatowe, wielce skuteczną działalność. Zakres tej działalności zależy od stopnia rozwoju samopomocy społecznej, więc rozbudowy stowarzyszeń i spółdzielni, kółek rolniczych, rolniczego samorządu gospodarczego itd. W naszych warunkach przy słabej rozbudowie samopomocy społecznej, związki komunalne zmuszone są niejednokrotnie prowadzić daleko idącą politykę rolną w postaci utrzymywania własnych instruktoratów rolnych, ogrodniczych, prowa-

dzenia doświadczalnictwa itd. co na Zachodzie należy raczej do reprezentacji interesów, izb rolniczych i stowarzyszeń.

Zadania samorządu terytorjalnego w zakresie rolnictwa są specjalnie doniosłe wobec o wiele silniejszego wpływu, jaki w porównaniu z produkcją przemysłową i handlową wywierają warunki i czynniki miejscowe, na rozwój produkcji i obrotu rolno - hodowlanego. Uwzględnienie tych miejscowych czynników poręcza najistotniej samorząd. Ustawodawstwo szeregu państw zachodnich w myśl zasad polityki agrarnej przyznaje tedy samorządowi terytorjalnemu znaczne kompetencje w zakresie popierania rolnictwa, hodowli i gałęzi ubocznych, pomimo iż istnieją organizacje rolnicze i reprezentacje samorządu gospodarczego w postaci izb rolniczych, które objęły znaczną część zadań administracji rolnej.

Zadania samorządu terytorjalnego w zakresie rolnictwa zależą przede wszystkim od poziomu technicznego produkcji rolnej, oraz od warunków przyrodniczych i gospodarczych, wśród których ta produkcja się rozwija. Jest jasne, iż w państwach, jak nasze, które nie mają dotąd przeprowadzonych podstawowych operacji agrarnych (komasacji, regulacji serwitutów) oraz melioracji, a w których nadto stan szkolnictwa zawodowego i doksztalającego pozostawia wiele do życzenia, musi samorząd terytorjalny wspólnie z czynnikami państwowymi, samorządem gospodarczym, oraz dobrowolnymi organizacjami rolniczymi usilnie współpracować nad podniesieniem produkcji rolnej do poziomu stosunków zachodnich, od tej współpracy bowiem zależy w znacznej mierze samowystarczalność gospodarcza i poprawa bilansu handlowego i płatniczego.

Podniesienie produkcji rolnej na obszarze całej Rzeczypospolitej Polskiej do poziomu byłej dzielnicy pruskiej uczyni z nas kraj zbożowo i hodowlano wybitnie czynny.

Przeciwnie w państwach o uporządkowanych stosunkach agrarnych, zdrowym ustroju własności ziemskiej, o przeprowadzonych łącznie z uwłaszczeniem włościan melioracjach i głównych operacjach agrarnych, rozbudowaniem szkolnictwa zawodowego i doksztalującym, oraz gęstej sieci komunikacji, mających specjalne znaczenie dla rolnictwa i jego warunków zbytu, zadania samorządu terytorjalnego maleją wydatnie, schodząc do popierania instytucji społecznych i samorządu gospodarczego w jego bieżących pracach rolniczych.

Ze względu na olbrzymie zaniedbania, jakie Polska wykazuje przede wszystkim w zakresie agrarnym, rolniczy zakres działania samorządu terytorjalnego jest z natury rzeczy o wiele większy, niżli w zachodniej administracji komunalnej i stąd musimy się przypatrzyć bliżej warunkom pracy samorządu na polu popierania produkcji rolnej, zwłaszcza tam, gdzie jak w byłym zaborze rosyjskim nie były czynne w dostatecznej ilości szkoły rolnicze. Wedle ankiety,

przeprowadzonej w r. 1924 przez Ministerstwo Rolnictwa samorząd terytorjalny na terenie Rz. P. przewidywał 2.889.050 zł. na cele rolnicze. Wydatki rozkładały się następująco na poszczególne gałęzie administracji rolnej. *).

	Razem	%	b. Kongresówka	%	Wojew. wschod.	%	Małopolska	%
Oświata szkolna i pozaszkolna	1,352,622	54,3	1,210,791	55,0	215,495	40,5	141,225	80,0
Wystawy, pokazy i przegl. rolnicze	12,335	0,4	4,151	0,16	8,183	1,5	—	—
Meljoracje wodne i uprawa nieużytków	40,627	1,4	27,662	1,2	13,131	2,4	244	0,15
Dozór weterynaryjny	515,727	17,8	370,236	16,9	132,659	24,9	12,834	6,1
Hodowla zwierząt gospodarskich	107,990	3,9	60,705	2,8	39,903	7,5	8,378	4,7
Kultura rolna, ulepszenie uprawy mechanicznej, kultura leśna, ochrona roślin, kontrola nawozów sztucznych. przemysł rolny, organizacja spółdzielczości	101,089	5,7	94,652	4,3	65,400	12,2	6,233	3,5
Zasiłki dla dobrowolnych organizacji rolniczych	168,074	5,8	137,997	6,3	24,204	4,5	5,872	4,3
Administracja, utrzymanie biur i t. p	108,865	5,7	144,593	6,5	23,654	4,4	15,212	0,08
Różne	59,538	4,8	130,552	5,9	9,052	1,8	1,357	0,7

„Największe sumy zamierzał samorząd powiatowy przeznaczyć na oświatę rolniczą (54.3%) t. j. na szkolnictwo zawodowe, wykłady i kursy rolnicze, utrzymanie personelu instruktorskiego, pola doświadczalne itp. Z wydatków na szkolnictwo najwięcej przeznaczono na ogólne szkolnictwo niższe i zawodowe rolnicze; w różnych grupach województw wydatki na oświatę wahały się bardzo znacznie: najwyższą absolutnie sumę zamierzały przeznaczyć na ten cel województwa b. Kongresówki, 1.210.791 zł., a najniższą Małopolska—141.225 zł., w stosunku zaś procentowym najwięcej Małopolska — 80.0%.

Następnie z kolei idą wydatki na dozór sanitarno - weterynaryjny, na co przeznaczono średnio — 17.8%, z wahaniami od 6.1% (w absolutnych cyfrach 12.834 zł.) w Małopolsce, do 24.9% (132.654 zł.) w województwach wschodnich; 5 zaś województw środkowych zamierzało wydać na te cele 370.236 zł.

Przeciętne cyfry dla omawianych dwóch b. zaborów wskazują, że następują z kolei zasiłki dla dobrowolnych zrzeszeń rolniczych, na co miano wydać 168.074 zł. t. j. 5.8%.

Na podstawowe prace, gdyż na meljoracje rolne — przewidywano zaledwie 40.627 zł., co stanowi 1.2% budżetów rolniczych; w tem b. Kongresówka prelimitowała 27.272 zł. (1.2% własnego budżetu rolniczego), województwa wschodnie 13.131 zł. (2.4%), a Małopolska 294 zł. (0.15%)“.

*) Por. Z. Ihnatowicz: Co samorząd terytorjalny czynił dla rolnictwa? „Samorząd” 1928 rok, Nr. 8.

Po przeliczeniu wydatków samorządu ziemskiego na cele rolnicze w stosunku do 1 ha ziemi wypada następujące obciążenie.

w 5 woj. b. Kongresówki (2.180.956 zł.)	15.8 gr.
w 4 woj. wschodnich (531.687 zł.)	4.3 gr.
w 4 woj. małopolskich (176.410 zł.)	2.2 gr.

Wedle danych J. Tustanowskiego, który z ramienia Ministerstwa Rolnictwa zbierał materiały o działalności organizacji rolniczych i samorządowych na obszarze 5 województw b. Kongresówki i woj. krakowskiego, wydatki na cele rolnicze przedstawiały się następująco:

Wydatki rolnicze.

Województwa	1925 r.	1926 r.	1927 r.
Krakowskie	4,429	37,371	504,596
Kieleckie	68,951	989,167	1,560,756
Łódzkie	—	829,002	1,494,306
Białostockie	231,648	265,006	547,417
Warszawskie	412,097	970,793	1,953,744
		3,091,339	6,060,819

Budżet województwa krakowskiego na cele rolnicze wzrósł z 37.000 złotych w 1926 roku po dwóch latach trzynastokrotnie! Mniejszy wzrost widzimy w woj. kieleckim, gdyż z 69 tys. zł. w 1925 r. do 1½ miliona w 1927 r. W woj. warszawskim wydatki na rolnictwo wzrosły również bardzo wydatnie.

Po przeliczeniu wydatków na cele rolnicze w stosunku do przestrzeni i ludności wydatki samorządu ziemskiego na cele rolnicze przedstawiają się następująco:

Województwa	na 1 ha ziemi groszy			na jedną osobę ludności wiejskiej groszy		
	1925 r.	1926 r.	1927 r.	1925 r.	1926 r.	1927 r.
Krakowskie	0,25	2,13	28,83	0,2	2,4	33,1
Kieleckie	0,26	38,33	60,49	3,6	50,8	80,2
Łódzkie	—	48,89	78,64	—	59,5	107,3
Białostockie	7,06	8,07	16,68	23,3	26,6	54,2
Warszawskie	14,09	33,13	66,68	25,0	58,8	118,0

Wzrost wydatków samorządowych na cele rolnicze jest więc znaczny.

Specjalnie pouczający jest rozdział wydatków na cele rolnicze w województwie warszawskim, gdyż umożliwia on ocenę celowości i planowości

akcji samorządowej w zakresie rolnictwa. Województwo warszawskie przeznacza największy odsetek wydatków rolniczych na cele melioracyjne, jako najbardziej zasadnicze i przekraczające siły jednostek i zrzeszeń. W r. 1927 wydatki melioracyjne samorządu powiatowego wynosiły 32.1% ogólnych wydatków rolnych, podczas gdy w r. 1921 tylko 0,2%. Następują wydatki na szkolnictwo rolne w wysokości 21.2%, oraz cele zdrowotne (weterynaryjne, szczepienia itd.) 12.8%. W szczegółach działalność samorządu warszawskiego na polu rolniczym przedstawia się następująco:

Wydatki na cele popierania rolnictwa w woj. warszawskiem.

Przeznaczenie kredytów	R. 1921		R. 1923		R. 1927	
	tysiące marek polskich	w procen. budżetu rolniczego	tysiące marek polskich	w procen. budżetu rolniczego	złotych polskich	w procen. budżetu rolniczego
Oświata rolnicza szkolna	14.110	54,7	1.781.200	71,8	414.094	21,2
Oświata rolnicza pozaszkolna (utrzymanie instruktorów, wystawy, przeglądy, biblioteki)	1.030	4,0	124.800	5,0	136.803	7,4
Melioracje rolne	70	0,2	59.200	2,4	627.685	32,2
Zasilki dla instytucyj rolniczych	7.260	28,1	191.700	7,7	81.700	4,1
Do rozporządzenia sejmikowych komisyj rolnych	—	—	—	—	75.000	3,9
Zalesianie nieużytków	280	1,1	4.300	0,1	79.870	4,1
Obsadzanie dróg drzewami	160	0,6	30.700	0,2	brak danych	—
Chow zwierząt	1.570	6,0	14.700	0,6	117.840	6,0
Ogrodnictwo	230	0,9	17.700	0,7	29.643	1,5
Stacje czyszczenia nasion, popieranie kredytowego ruchu spółdzielczego	—	—	—	—	6.500	0,3
Utrzymanie personelu weterynar. poradni i lecznic dla zwierząt, szczepienia ochronne	1.080	4,0	216.420	8,8	255.677	12,8

Wedle Głównego Urzędu Statystycznego wydatki na cele rolnicze tworzyły w budżetach sejmików powiatowych w r. 1924 od 3 do 4% ogólnego budżetu wydatkowego na terenie b. Kongresówki i ziem wschodnich, przyczem najwyższy odsetek wydatków poświęcony jest rozwojowi szkół rolniczych. W Małopolsce odsetek jest szczególnie niski, gdyż 0,2%, w b. zaborze pruskim, wobec równoległej działalności Izb Rolniczych 0,7% budżetów wydatkowych powiatowych związków komunalnych. Lata ostatnie przynoszą znaczny jednakże postęp i tak pozycje wydatkowe na cele rolnicze wynoszą w województwie warszawskim i kieleckim około 10% w r. 1926, w województwie wileńskim wynosiły wydatki na rolnictwo wraz z rękodzielnictwem i przemysłem, tu nikłym 3,8%, na weterynarię 3,0% wydatków zwyczajnych. Również budżety gminne uwzględniają w coraz wyższym stopniu pozycje rolnicze, i tak w pre-

liminarzach na rok 1928/29 gminy wiejskie powiatu radzyńskiego przeznaczyły od 0.3 do 2.3% ogólnego budżetu wydatkowego na popieranie rolnictwa.

Działalność samorządu terytorjalnego na polu popierania rolnictwa jest bardzo szeroką, obejmuje ona budowę szkół rolniczych w myśl ustawy z dn. 9-go lipca 1920 r. (w każdym powiecie szkoła żeńska i męska), oraz powoływanie do życia specjalnych szkół zawodowych w rodzaju mleczarskich, ogrodniczych, przerobu mięsnego, oraz kursów wędrownych, zimowych i t. d. Drugim działem zasadniczej wagi dla naszych stosunków jest popieranie melioracji w myśl ustawy wodnej z 19.IX.1922 r. Samorządy są szczególnie powołane do propagandy i współdziałania w powstawaniu spółek wodnych, do opracowywania planów robót melioracyjnych, porady technicznej i organizacji kredytu melioracyjnego. Niektóre z sejmików zakładają własne biura melioracyjne. Samorząd wojewódzki będzie miał tu doniosłą rolę do wypełnienia. Ustawa o popieraniu publicznych przedsiębiorstw melioracyjnych z dn. 26.X.1921 r. (Nowela z dn. 23.VI.1925 r.) przewiduje czynny udział samorządu terytorjalnego, zwłaszcza wojewódzkiego w przeprowadzeniu melioracji, państwo popiera tu działalność samorządu przez udzielanie zasiłków i kredytów. Poza tem otwiera się szerokie pole przed samorządem terytorjalnym w dziedzinie oświaty rolniczej pozaszkolnej, doświadczalnictwa, utrzymywania instruktorów, wystaw, premjowań *), dalej, zalesienia nieużytków, obsadzania dróg drzewami, w zakresie gałęzi hodowlanej, przetwórczej, mięsnej, nabiałowej, ogrodnictwa, sadownictwa, czyszczenia nasion i rolniczego ruchu spółdzielczego, obrotu artykułami żywnościowymi, weterynarii i policji rolnej i t. d. i t. d. **).

W miarę postępów w rozbudowie samorządu rolniczego i samopomocy społecznej wsi, bezpośrednie zadania samorządu terytorjalnego niewątpliwie ulegną uszczupleniu, niemniej będą one zawsze rozległe, dzięki rosnącej decentralizacji administracji gospodarczej państwa. Zwłaszcza wydatny rozwój samorządu rolniczego (Izby Rolnicze) odciąży samorząd terytorjalny, od szeregu wykonawczych robót i prac. Niemniej zakres zadań administracyjnych i popierających na polu rolniczo - hodowlanem w państwach rolniczych lub

*) Por. St. Miklaszewski: Obowiązki samorządu w stosunku do rolnictwa „Gmina” Nr. 18. 1928.

**) Sejmiki województw wschodnich, obejmujące tereny zniszczone przez wojnę, uwzględniają szczególnie zadania gospodarcze samorządu, przedewszystkiem w dziedzinie rolnictwa. Jednym z charakterystycznych przykładów jest budżet sejmiku lidzkiego. Wydatki działu rolnego wynoszą kwotę 209.308 zł., co daje około 1 zł. na głowę mieszkańca. Pierwszą grupę wydatków stanowią cele ogólnie - rolnicze, obejmujące 48.292 zł., przeznaczone na utrzymanie fachowego aparatu instruktorskiego (agronoma, instruktora hodowli i instruktora ogrodniczopszczelniczego). Przewidziane są osobne fundusze na organizowanie wycieczek rolników do innych powiatów dla zapoznania się z wzorowymi urządzeniami rolnymi. Szeroko uwzględnione jest doświadczalnictwo, premjowanie gospodarstw wzorowych i konkursy rolnicze. Zorganizowane zostały punkty kopulacyjne i pokazy hodowlane, koła kontroli obór, kursy ogrodniczopszczelnicze, pasieki pokazowe, punkty czyszczenia nasion i t. d.

rolniczo - przemysłowych, zwłaszcza tych, które, jak nasze, nie przeprowadziły szeregu niezbędnych inwestycji, są tak olbrzymie przy równoczesnych brakach wiedzy i oświaty zawodowej, iż samorząd terytorjalny, przedewszystkiem wyższych stopni, ale także i gmin, jako organów wykonawczych, będzie sprawom rolniczym zawsze poświęcał pilną uwagę. W byłym zaborze pruskim pracuje już oddawna samorząd rolniczy z samorządem terytorjalnym wspólnie i pomimo pewnych tarć kompetencyjnych, porozumienie i współdziałanie wydaje naogół pomyślne rezultaty.

Niemniej w interesie sprawy leży jaknajściślejsze ustalenie wzajemnych kompetencyj, by uniknąć podwójnej roboty w tym samym zakresie. Tam, gdzie izby rolnicze istnieją, jako ustawowo przewidziany organ samorządu gospodarczego, do samorządu terytorjalnego należy współdziałanie, popierające działalność izb, w formie subwencji i kredytów, bez jednak bezpośredniej i wykonawczej akcji rolniczej, która należeć winna do samopomocy społecznej i samorządu gospodarczego. Dotyczy to zresztą w ogólności administracji gospodarczej samorządu terytorjalnego, który o ile możliwe winien w swej działalności popierającej, unikać bezpośrednich wykonawczych funkcyj, opierając się o związki, samorząd gospodarczy, instytucje publicznego charakteru, stowarzyszenia, reprezentacje interesów i t. d.

Każdorazowy układ stosunków gospodarczych, społecznych i prawno-politycznych musi tu być jednak ściśle uwzględniony, jeśli nie ma się popełnić błędów, wynikających z przesłanek abstrakcyjnych. Jako przykład może służyć akcja siewna.

Sejmiki powiatowe udzielają pomocy gospodarstwom małorolnym w nabywaniu ulepszonego materiału siewnego. Niektóre z sejmików udzielają kredytu na zakup nasion, pozostawiając wybór miejsca zakupu i rodzaju towaru samym zainteresowanym. Szereg sejmików zakupuje jednak na własny rachunek nasiona, sprzedając je następnie rolnikom, najczęściej po cenie własnej plus koszty manipulacyjne. Niektóre z sejmików zakupują nasiona oryginalnych odmian i rozmnażają je następnie celem dalszej odprzedaży. Wreszcie niektóre z sejmików idą nawet tak daleko, że starają się o wytworzenie hodowli nowych gatunków roślin uprawnych pod zarządem własnym. Najracjonalniejszym wedle fachowców (Rogóyski) sposobem jest udzielanie kredytów na nasiona przy zastrzeżeniu prawa wyboru ziarna zainteresowanym. Zwrot kredytu musi nastąpić w czasie i w sposób dogodny dla rolników. Oczywiście sejmik musi kontrolować przez fachowców, więc instruktorów rolniczych, czy dane ziarno nadaje się do zasiewu, czy nabyte jest w firmie budzącej zaufanie i t. d. Tam, gdzie materiał zwłaszcza drobnych rolników nie stoi na wysokości współczesnej wiedzy rolniczej, sejmik może sam zająć się zakupem nasion, biorąc pełną odpowiedzialność za wartość nasion sprzedawanych. Podobnie ra-

cjonalne jest w pewnych warunkach zakupno oryginalnych nasion celem dalszego rozmnażania pod kontrolą sekcji nasiennych towarzystw rolniczych, wydziałów nasiennych przy izbach rolniczych, wreszcie samych sejmików. Natomiast zakładanie własnych hodowli sejmikowych jest ze względu na wysokie koszty i brak odpowiedniego doświadczenia raczej niewskazane. Widzimy jak na tle konkretnego układu stosunków rolniczych różnicują się kompetencje samorządu terytorjalnego w stosunku do samopomocy społecznej i samorządu gospodarczego.

Dla uzgodnienia prac, podejmowanych ze strony samorządu terytorjalnego, gospodarczego i dobrowolnych organizacji nad podniesieniem rolnictwa, najwłaściwsze jest utworzenie przy związkach komunalnych wyższego rzędu, specjalnych komisji rolniczych (sejmikowe, obwodowe, okręgowe itd.). Komisje rolne grupują nie tylko członków rolników, reprezentujących związki komunalne wyższego rzędu i poszczególne gminy, lecz także fachowców z poza tego grona, więc przedstawicieli samorządu gospodarczego, reprezentacji interesów, towarzystw rolniczych i t. d. W ten sposób złożone komisje rolne, grupujące wszystkie czynniki rolnicze w powiecie będą reprezentowały jednolity program gospodarczy, oparty na kompromisowym uwzględnieniu różnorodnych postulatów społecznych i zawodowych. Zadaniem komisji rolnych jest opracowanie planu działalności powiatowych związków komunalnych w zakresie popierania produkcji rolnej, hodowlanej, warzywnej, sadowniczej, przeróbczej i t. d. na podstawie preliminarza dochodów i wydatków, następnie uzgodnienie działalności samorządu terytorjalnego z działalnością Izb rolniczych, organizacji i reprezentacji interesów rolnych. Komisje rolne, złożone zarówno z czynników samorządowych, jak i rolniczo - społecznych są najbardziej powołane do ustalenia wzajemnych kompetencji, nadto na podstawie układu miejscowych stosunków, mogą one najlepiej rozstrzygnąć kwestję, czy dany związek komunalny ma sam w bezpośrednim zarządzie własnym zająć się organizacją instruktoratów rolnych i ogrodniczych, oraz mleczarskich, doświadczalnictwem, akcją nasienną i nawozową, szkolnictwem rolniczym i t. d., czy też funkcje te przy pełnym poparciu finansowym i kontroli ze strony samorządu terytorjalnego przekazać istniejącym organizacjom rolniczym i samorządowi gospodarczemu. Utworzenie komisji rolnych przy związkach samorządowych wyższego rzędu jest najracjonalniejsze, bo opartem na wzajemnym porozumieniu zainteresowanych czynników ustaleniem kompetencji związków komunalnych w zakresie rolniczym. Dotyczy to zresztą także i innych gałęzi gospodarstwa narodowego; wzorem komisji rolniczych mogą być, zwłaszcza przy związkach komunalnych wyższego rzędu, utworzone komisje przemysłowe, handlowe i rękodzielnicze, mające za zadanie ustalić w porozumieniu z organizacjami

gospodarczymi wytyczne polityki, popierającej produkcję i obrót na danym terenie, tworzącym całość ekonomiczną i administracyjną. *).

III. Samorząd a produkcja i obrót prywatny.

W ostatnich czasach pogłębiają się coraz bardziej antagonizmy między reprezentantami życia gospodarczego, a związków komunalnych. Zwłaszcza w Niemczech mnożą się ataki na zbytne obciążenie podatkowe ze strony związków komunalnych. Zakres działania samorządu w dziedzinie gospodarczej wzrósł bardzo poważnie po wojnie, obejmując część wytwórczości i obrotu prywatnego. Działalność miast na polu aprowizacyjnym, w zaopatrzeniu ludności w mleko, mięso mrożone, opał itd. łącznie z zakupem przez miasta wielkich kopalni węglowych, dalej coraz bardziej rosnące agendy miast w zakresie budownictwa mieszkaniowego, łącznie z produkcją i obrotem materiałami budowlanymi, wkraczają już bezpośrednio w produkcję i obrót prywatny, wytwarzając niejednokrotnie konkurencję zwłaszcza w zakresie ruchu cen.

*) Jako przykład racjonalnie skoordynowanej akcji czynników samorządowych i społecznych służyć może działalność sejmiku radomskiego, który powołał do życia komisję rolną.

Komisja rolna Sejmiku radomskiego ma nadzór nad trzema folwarkami, dzierżawionymi od państwa, przeznaczonymi na ośrodki kultury rolniczej.

Do końca r. 1925 ukończono organizację folwarku Wacyn, tworząc szkołę rolniczą i fermę ogrodniczo-hodowlaną.

Na folwarku Sadkowie w r. 1928 zostały roboty meljoracyjne całkowicie wykończone i stacja doświadczalna otwartą.

Ze względu na pomyślne warunki ogrodnictwa w powiecie radomskim Sejmik utrzymuje Instruktora Ogrodnictwa, którego zadaniem jest zakładanie wzorowych sadów, warzywników, pouczanie i dopomaganie przy ich prowadzeniu, urządzanie kursów, pogadanek, pokazów i t. d.

Instruktora utrzymuje Sejmik, oddając go jednak do dyspozycji Radomskiego Towarzystwa Rolniczego, które popiera w rozwoju nie tylko rolnictwo, lecz również ogrodnictwo i pszczelnictwo.

„Praca instruktorska — jak czytamy w sprawozdaniu Sejmiku (Radom 1926) — znajdująca wśród mieszkańców powiatu nie tylko posłuch, lecz i zastosowanie w praktyce, wytworzyła potrzebę stworzenia przykładów żywych, dostępnych dla każdego mieszkańca powiatu — stworzenia ośrodka kultury ogrodniczej”.

Zrozumiał to dobrze Sejmik i w folwarku Wacyn założył fermę ogrodniczą (168 morgów). Zadaniem fermy jest masowa produkcja warzyw, produkcja nasion i rozsady, prowadzenie szkółek owocowych, wypróbowanie odmian warzyw i owoców, najlepiej nadających się dla miejscowej produkcji i nauka ogrodnictwa.

W 1924 roku założono 180 okien inspektów i szkółkę owocową na przestrzeni kilku morgów. Ferma produkuje nasiona warzyw, oraz warzywa, jak: cebulę, kalafior, pomidory, kapustę, marchew, kalarepę, fasolę, groch i truskawki — każde warzywo produkowano na przestrzeni kilku morgów. Pozostałą przestrzeń obsiano przeważnie mieszankami na zieloną paszę, by w ten sposób przygotować ziemię pod przyszłe uprawy warzyw, a również by mieć paszę dla krów, bo ferma posiada oborę zarodową rasy holenderskiej. Wszystkie produkowane na fermie warzywa uprawiane były w uprawie polowej przy zastosowaniu siewników i narzędzi konnych. Ferma zaopatrywała mieszkańców powiatu w nasiona, rozsady, drzewka, urządzała pokazy, zachęcała mieszkańców do zwiedzania i stosowania podobnych produkcji u siebie. Na fermę byli przyjmowani na praktykę synowie miejscowych włóścian dla nauki ogrodnictwa.

Koła gospodarcze skarżą się również na coraz większe ciężary podatkowe, zwłaszcza jeśli chodzi o podatki realne i podatek obrotowy. Jak wiadomo w Niemczech podatki realne w znacznej mierze odstąpione są samorządowi.

Z drugiej strony związki komunalne ze swego stanowiska skarżą się na poważne szczyby, jakie powojenny układ stosunków uczynił w komunalizacji przedsiębiorstw, zaopatrujących ludność w gaz, elektryczność, wodę itd. Dotychczasowy monopol w zaopatrzeniu w gaz, wodę i elektryczność, przysługujący gminie, uległ w znacznej mierze uszczupleniu wobec dążeń ze strony wielkich koncernów węglowych do skoncentrowania produkcji i dostawy gazu na drodze wielkich ogólnokrajowych urządzeń technicznych. Podobnie w zakresie elektryczności i elektryfikacji daje się stwierdzić ożywiona działalność czynnika trustowego, opierającego się na wielkich okręgach terytorjalnych, z umniejszeniem czynnika komunalnego.

Zarządy miast muszą się liczyć z coraz bardziej rosnącymi cenami surowców, półfabrykatów i gotowych wyrobów wskutek działalności karteli, syndykatów i wszelakiego rodzaju związków porozumiewawczych w dziedzinie zwłaszcza wielkiego przemysłu. Wreszcie coraz bardziej rozbudowujący się samorząd gospodarczy stwarza znaczne trudności kompetencyjne dla samorządu terytorjalnego.

Oczywiście w interesie obu stron powinny być wzajemne tarcia i nieporozumienia coraz bardziej wyrównane. Między życiem gospodarczym, a samorządowym istnieją jaknajściślejsze węzły. Związki komunalne, zwłaszcza wielkich miast, są właścicielami domów, majątków ziemskich, przedsiębiorstw przemysłowych, należąc często do największych przedsiębiorców danego okręgu terytorjalnego. Na równi ze sferami gospodarczymi samorządy są zainteresowane w jaknajniższych kosztach administracyjnych, w tanich surowcach, siłach napędowych, dogodnych taryfach, cłach itd. Równocześnie prywatna produkcja i obrót są jaknajżywotniej zainteresowane w dobrych drogach, racjonalnem zaopatrzeniu w gaz, elektryczność, wodę, w rozbudowie miejskich środków komunikacyjnych, w zawodowym szkolnictwie, w budownictwie mieszkaniowym dla robotników i pracowników, w urządzeniach higienicznych, słowem w całej działalności gospodarczej, społecznej i kulturalnej samorządu terytorjalnego.

Skargi na zbytne obciążenie podatkowe ze strony czynników komunalnych niezawsze znajdują swe pełne uzasadnienie, zwłaszcza, gdy się weźmie pod uwagę poważny wzrost agend samorządowych, w związku z coraz bardziej rosnącym, przez państwo poręczonym zakresem działania. Wedle świeżo ogłoszonej statystyki urzędu statystycznego Rzeszy wzrosły dochody z publicznych danin od roku 1923-go do roku 1925-go w Rzeszy o 70%, w państwach związkowych o 100%, a w gminach tylko o 33%. Oczywiście cyfry te musiałyby być traktowane na tle porównania wzrostu agend państwowych i samorząd-

dowych. Nie ulega jednak wątpliwości, iż pomimo bardzo poważnego wzrostu agend państwowych po wojnie, zakres działania samorządu terytorjalnego wzrósł również bardzo intensywnie, nie pociągając jednak za sobą, jak widzieliśmy, równie wydatnego wzrostu obciążenia podatkowego.

W ten sposób w interesie zarówno życia gospodarczego, jak i samorządu terytorjalnego leży sprowadzenie wzajemnych tarć i antagonizmów do granic, podyktowanych faktycznym układem stosunków. Szereg gmin prowadzi istotnie politykę nieuzgodnioną z możliwościami gospodarczymi kraju, lub ściślejszego okręgu terytorjalnego i tam winna być ekspansja komunalna, nie zawsze kierowana zasadą gospodarczości, odpowiednio hamowana. Z drugiej strony czynniki gospodarcze muszą sobie zdać sprawę, iż wielkie inwestycje komunalne i coraz bardziej rosnąca eksploatacja przedsiębiorstw samorządowych, bynajmniej nie stwarza konkurencji dla gospodarstwa społecznego, prywatnej produkcji i obrotu, rozszerzając bardzo wydatnie zbyt dla rodzimego przemysłu i górnictwa. Związki komunalne są zbyt poważnymi odbiorcami surowców, półfabrykatów i gotowych wyrobów, by nie odgrywać decydującej nieraz roli na rynku krajowym, zatrudniając nadto rzesze robotników i pracowników. Regulacja cen, jaką niewątpliwie wywiera miasto przez swoje przedsiębiorstwa komunalne, nie przeciwstawia się bynajmniej interesom prywatnej przedsiębiorczości, przeciwnie ta ostatnia musi w coraz wyższym stopniu przystosować się do zmienionych warunków, opierając swą kalkulację na istotnych kosztach produkcji i masowym obrocie przy względnie niskich zyskach. Zadaniem racjonalnie prowadzonych przedsiębiorstw komunalnych nie jest bynajmniej schodzić w kalkulacji poniżej normalnych kosztów produkcji i godziwego zysku, a tylko zapobiec tendencjom spekulacyjnym i nadmiernemu pośrednictwu, o ile ono ma miejsce w danej dziedzinie obrotu.

Konieczność prowadzenia przez związki komunalne racjonalnej polityki gospodarczej wynika z istoty samorządu terytorjalnego, jako organu jednolitej administracji. Państwo i samorząd mogą w wyższym stopniu, niżli reprezentacje interesów, więc izby rolnicze, izby handlowe i t. d. prowadzić politykę gospodarczą, służącą istotnie publicznemu dobru, nie zawsze równoznacznemu z interesami pewnej gałęzi produkcji i zarobkowania. Nie znaczy to bynajmniej, by związki komunalne mogły w swoich zamierzeniach gospodarczych nie liczyć się z istniejącymi reprezentacjami interesów: producentów, robotników, pracowników i t. d.; działalność samorządu terytorjalnego w zakresie gospodarczym opiera się owszem, podobnie jak i państwa na organizacjach, reprezentujących układ sił produkcyjnych i społecznych, niemniej politykę gospodarczą samorządu terytorjalnego cechować winien pełny ob-

jektywizm i umiar w doborze środków, daleki od najczęściej doraźnych i zmiennych oraz zależnych czynników polityki sfer gospodarczych.

Podobnie jak państwu, musi i samorządowi przyświecać przede wszystkim interes gospodarstwa narodowego, jako całości, wyrównującej różnice dążeń i środków. Z drugiej strony jest jasne, iż polityka gospodarcza samorządu terytorjalnego ma zarówno dla producentów, jak i spożywców doniosłe znaczenie, stwarzając dogodne lub niepomyślne warunki produkcji, obrotu i konsumpcji. System podatkowy, opłaty, taryfy, racjonalna polityka cen, urządzenia gospodarcze w rodzaju składów towarowych, hal, targowisk itd. komunalne kasy oszczędności, budownictwo mieszkaniowe i polityka gruntowa, wszystko to wpływa nieraz decydująco na układ stosunków gospodarczych na terenie danego związku komunalnego. Gmina jest nadto poważnym odbiorcą usług i dóbr, wytwarzanych przez prywatną przedsiębiorczość, co ma zwłaszcza znaczenie w okresie dotkliwego kryzysu gospodarczego, osłabiającego siły nabywcze ludności. Samorząd terytorjalny musi wśród tych sprzecznych niejednokrotnie interesów społecznych i gospodarczych ustalić jednolitą linię postępowania, która nie służąc jednostkowym i warstwowym interesom, byłaby podstawą rozwoju życia gospodarczego i dobrobytu ludności. Nawet w dziedzinie, która napozór jest terenem najwyższej sprzeczności interesów, więc aprowizacyjnej, może miasto, zarówno w bezpośredniej, jak i pośredniej działalności, pójść drogą, służącą gospodarstwu narodowemu, racjonalna bowiem polityka cen, polegająca między innymi na wyrugowaniu nadmiernego pośrednictwa leży zarówno w interesie produkcji, jak i spożycia a także solidnego obrotu handlowego.

IV. Polityka terenowa i regulacja ze stanowiska ekonomicznego.

Specjalne zadania natury zarówno technicznej, jak przede wszystkim gospodarczej otwierają się przed gminami miejskimi na polu polityki terenowej i w związku z tem rozbudowy i budownictwa mieszkaniowego. Ludność miejska rośnie z każdym dziesięcioleciem. W Niemczech wynosiła ludność miast powyżej 100.000 mieszkańców w r. 1871 1.986.537, w r. 1890 5.997.542, w r. 1910 13.823.348, w r. 1915 15.009.270, w r. 1925 16.619.402. Wzrost jest więc bardzo silny. Ludność miejska wzrosła z 6% w r. 1876 na 27% w r. 1925 ogólnej ilości mieszkańców. Nie idzie niestety za tem wzrost ziemskiej własności komunalnej; nawet w państwach zachodnich, prowadzących racjonalną politykę terenową i osadniczą mamy do czynienia z postępującem rozdrobnieniem własności komunalnej, utrudniającem w wysokim stopniu rozrost miast. Gmina miejska musi być właścicielem większych terenów podmiejskich, celem rozbudowy miasta w kierunku urządzeń portowych, par-

kowych, mieszkaniowych, komunikacyjnych, zdrowotnych, aprowizacyjnych i t. d. Zwłaszcza gminy podmiejskie, wykupujące tereny, mogą utrudniać przyszłą rozbudowę obok leżących większych miast, uzgodnienie planów wzajemnych jest tu nieuniknione, tem bardziej, iż w miarę rozrostu miast i stolic wcielanie podmiejskich gmin jest nieuniknione, leżąc w obopólnym interesie.

Jest jasne, iż związki komunalne muszą prowadzić planową, zdecydowaną politykę terenową z punktu widzenia przede wszystkim ekonomicznego. Chodzi tu nie tylko o kwestję mieszkaniową, lecz o rozbudowę przemysłu i handlu, oraz komunikacji, łączących przedmieścia z centrum, oddzielenie „city” od części mieszkalnych miasta, założenie parków i ogrodów, miejsc wycieczkowych, stadionów sportowych i t. d. Miasta muszą w tym celu rozporządzać dostateczną własnością ziemską, w przeciwnym bowiem razie rozwój ich zależy od spekulacji gruntowej, wielce trudnej do opanowania.

Przeważna część miast nawet na Zachodzie czyni wrażenie zupełnie przypadkowego rozrostu. Fabryki graniczą z mieszkalnymi domami, parki i ogrody skupione są w jednym miejscu, często w zabudowanych częściach miasta brak zupełnie wolnych terenów i placów, oraz zieleńców, przedmieścia są wybitnie zaniedbane. Obecny ujemny stan sanitarny i mieszkaniowy wielu stolic europejskich pozostaje w związku z brakami polityki terenowej ubiegłych stuleci. Związki komunalne nie prowadziły jej najczęściej wcale. Nierzadkie są wypadki burzenia całych bloków domów dla wybicia ulicy, która w planie regulacyjnym powinna być przewidziana.

Nowoczesna budowa i rozbudowa miast przewiduje planowy rozwój związków komunalnych, wedle z góry przyjętych i dających się przewidzieć tendencji techniczno - gospodarczych, ludnościowych i społecznych.

Zasadniczą cechą planu rozbudowy jest podział na część mieszkalną i przemysłową miasta, połączone wzajemnie dogodnymi środkami komunikacyjnymi. Celem racjonalnego uwzględnienia obecnych i przyszłych koniunktur rozwojowych miasta musi być w planie rozbudowy i polityce gruntowej uwzględniony czynnik ekonomiczny. Wyłącznie techniczne względy nie mogą być tu rozstrzygające. Jednym z błędów polityki komunalnej miast było niedocenianie w projektach rozbudowy całego znaczenia czynnika ekonomicznego. Dopiero istotne współdziałanie techników i ekonomistów może oddać poważne usługi naprawie obecnego rozwoju miast. Plan rozbudowy i polityka terenowa liczy się zarówno z naturalnymi warunkami terenowymi, jak i realnymi warunkami rozbudowy przemysłu i handlu, produkcji i spożycia.

Tworzenie zapasu ziemi zwłaszcza ze strony wielkich miast, oraz racjonalny zakup terenów, musi być traktowane ze stanowiska przewidującej polityki gospodarczej i doskonałej znajomości koniunktury, bez drobiazgowości,

liczącej się jedynie z potrzebami chwili obecnej. Wycucie, czy dany teren, znajdujący się względnie daleko od miasta, nie stanie się w przyszłości ważnym ze stanowiska ekspansji gospodarczej związku komunalnego, należy do przewidywania konjunktur gospodarczych, musi tu być wzięta pod uwagę strona ekonomiczna i komunikacyjna zagadnienia. Ceny ziemi, pewne możliwości wzajemnej wymiany, zaokrągleń, komasacji i regulacji granic są nie tylko technicznymi zadaniami. Regulacja cen ziemi, placów i terenów zależna jest w całej pełni od dostatecznego zapasu gruntów komunalnych; z tego stanowiska wszelka własność ziemska gmin miejskich, o ile tylko leży na szlaku gospodarczych i ludnościowych skupień jest pożądana, dając możność wywierania decydującego wpływu na ruch cen terenów budowlanych w obrocie prywatnym. Mamy tu do czynienia znowu z czynnikiem ściśle ekonomicznym, tembardziej, że zapas gruntów miejskich służy racjonalnemu rozprzestrzenieniu przemysłu i handlu, (użyczanie gruntów na dogodnych warunkach dla nowo założonych gałęzi produkcji) dalej dla celów własnych zakładów aprowizacyjnych, zdrowotnych itd. Jedynie ściśle ekonomiczne traktowanie sprawy może postawić zakup terenów na właściwej platformie, wyzyskując dla celów tworzenia zapasu ziemi umiejętnie i celowo pewne rejony i strefy, (city, przedmieścia, dalsze okolice, tereny o wybitnie spekulacyjnych cenach, grunty o wartości rolniczej). W każdym razie należy stwierdzić, iż własne zapasy ziemi miejskich związków komunalnych mają na Zachodzie tendencje wzrostu. Wedle danych niemieckiego Zjazdu miast (Deutscher Städtetag) wzrosła ziemska własność miast powyżej 20.000 mieszkańców w r. 1924/25 o 25% w porównaniu z okresem przedwojennym, pomimo, iż okres inflacji nie sprzyjał bynajmniej na terenie samorządowym zwiększeniu majątku komunalnego. Jeszcze w wyższym stopniu wymaga uwzględnienia czynnika ekonomicznego sprzedaż, dzierżawa i odstępowanie gruntów miejskich na cele budownictwa mieszkaniowego, budowy własnych gmachów i instytucyj, na cele rolno - osadnicze, przemysłowo-handlowe, komunikacyjne, aprowizacyjne i t. d.

Czysto fiskalny czynnik, wyeksploatowania jaknajwyższych dochodów z własności ziemskiej związków komunalnych ustąpił z wolna miejsca planowemu rozporządzeniu tą własnością dla celów publicznych, gospodarczych i socjalnych, oraz zdrowotnych z pominięciem czynnika fiskalnego. Zwłaszcza budownictwo mieszkaniowe nakładało na gminy odpowiedzialne obowiązki w kierunku odstępowania na dogodnych warunkach terenów i placów w okręgu podmiejskim.

Ruch budowlany wysunął się niemal zupełnie z rąk inicjatywy prywatnej, między innymi z powodu nierentowności, wywołanej ograniczeniami, płynącymi z ustawy o lokatorach, oraz trudności sfinansowania, które leżą

obecnie niemal wyłącznie w ręku publicznem. Pauperyzacja ludności robotniczej i pracowniczej stała i stoi nadal na przeszkodzie ustaleniu rat amortyzacyjnych i procentowych, oraz komornego wedle kalkulacji istotnie podniesionych kosztów budowy i eksploatacji. W tych warunkach na gminach cięży ustawowo obowiązek dostarczenia małych mieszkań ludności pracującej, co wymaga stosowania specjalnej polityki terenowej, dalekiej od fiskalizmu komunalnego, który przyświecał dawniej sprzedażom gruntów miejskich.

Schwander *) podaje za XV rocznikiem miast niemieckich, iż w r. 1905 cena metra kwadratowego ziemi, zakupionej przez miasta niemieckie, wynosiła 3,41 marek, cena zaś ziemi sprzedanej przez miasto 16,19 marek, w r. 1902 cyfry te brzmiały w tych samych pozycjach 4,01 i 29,96 marek. Miasto Frankfurt nad Menem osiągnęło przy cenie kupna ziemi w wysokości 2.428.800 marek w r. 1904 zysk w kwocie 3.985.000 marek. Z tej wyłącznie fiskalnej polityki terenowej musiały związki komunalne zrezygnować, wobec czekających je odpowiedzialnych zadań na polu polityki mieszkaniowej i zdrowotnej.

Wedle XXI rocznika statystycznego niemieckich miast z r. 1916 **) (str. 7) różnice między cenami ziemi nabytej i sprzedanej są wielce rozmaite w szeregu miast. W Berlinie, cena m² nabytej ziemi wynosi 69,4 mk., pozbytej (niezabudowanej przestrzeni) 32,3 mk, tu więc miasto liczyło się jedynie z interesami publicznymi, pozbywając grunty poniżej ceny nabycia. Ma to miejsce w kilku większych ośrodkach miejskich. Natomiast w Hamburgu cena nabycia wynosi 34,9 mk., cena pozbycia 142,0 mk. W Wiesbaden różnica jest nieznaczna 11,0 i 25,5 mk., w Frankfurcie 8,1 i 33 mk., Cassel 6 i 7,5 mk. Wrocławiu 5,0 i 11,9 mk., Brunswiku 4,2 i 13,5 mk., Karlsruhe 4,2 i 7,4 mk., Kolonji 4,1 i 8,0 mk., w Düsseldorfie 1,5 i 39,6 mk., Halle 1,5 i 7,0 mk., Hanowerze 1,2 i 4,4 mk., Monachjum 1,1 i 37,6 mk. i t. d. i t. d. Ciekawe jest, że w Poznaniu różnica jest bardzo znaczna 1,2 i 42,6 mk. Naogół różnice w cenach między miejską ziemią nabytą a pozbytą mają tendencję zniżkową w miarę, im bardziej związkom komunalnym przyświecają cele publiczne, w prowadzeniu budownictwa mieszkaniowego, rozbudowy miast — ogrodów i t. d.

Zdaniem naszym jednak muszą i tym działem ekonomiki komunalnej kierować względy ściśle gospodarcze. Związki komunalne nie mogą i nie powinny pozbywać ziemi bez specjalnej kalkulacji, idącej w kierunku co najmniej pokrycia kosztów własnych w zakresie interesów gruntowych. Te ostatnie nie mogą być deficytowe dla miasta, które nie będzie mogło odpowiednio poprzeć budownictwa mieszkaniowego, jeśli poniesie straty na placach budowlanych

*) Por. Bodenpolitik „Handvörterbuch der Kommunalwissenschaften” tom I, str. 438
Por. także Stat. Jahrbuch deutscher Städte r. XV.

**) Śledzenie tej tendencji jest coprawda utrudnione wobec wahań waluty.

i własności ziemskiej. Konto gruntowe musi być odrębnie prowadzone i nie może w żadnym razie wykazywać strat nawet dla celów budownictwa mieszkaniowego.

Po wojnie i przewyciężeniu najdotkliwszego etapu przesilenia gospodarczego związki komunalne przystępują na Zachodzie do intensywnego zakupu ziemi dla celów przyszłej rozbudowy miasta.

Wedle ostatnich w chwili oddania do druku danych z 1927 r. 90 miast niemieckich, objętych badaniami ankietowymi *) miało 607.425 ha ogólnej przestrzeni, 83 miast podało obszar własności ziemskiej (odliczając ulice, drogi, koleje itd.) zarówno w obrębie, jak i poza obrębem gminy. W większości miast zajmuje rolnicza własność pierwsze miejsce, jeśli chodzi o obszar (w Kolonii na 6858.9 ha ogólnej przestrzeni wewnątrz miasta przypada 5709 ha własności rolniczej, we Wrocławiu jednak na 1324 ha, tylko 421 ha placów budowlanych i niezabudowanych, oraz 348,9 ha rolniczej przestrzeni). Następuje własność leśna, a dopiero potem place niezabudowane. Statystyka użytkowania gruntów jest jeszcze niedostatecznie rozwiniętą, po raz pierwszy figuruje ona w 1928 r., niemniej rozróżnienie ankietowe użytku na cele szkolne, przedsiębiorstw miejskich, inne cele publiczne i resztę gruntów nie daje podstaw dla ujęcia zjawiska, o które chodzi. Niemniej w szeregu miast odgrywają już obecnie względy publiczne w użytkowaniu gruntów komunalnych decydującą rolę. Zwłaszcza przedsiębiorstwa i budownictwo mieszkaniowe wybijają się na plan pierwszy.

W niektórych miastach, jak np. w Monachjum, Dortmund i in. ilość placów budowlanych jest bardzo znaczna w stosunku do ogólnej ilości gruntów miejskich (w Monachjum na ogólną przestrzeń 2089,4 ha w obrębie miasta przypadało 1257,5 ha, na 4353 ha, poza miastem 2981 ha placów budowlanych, niezabudowanej przestrzeni i t. d.). Znaczniejsza część obszaru miejskiego będzie tu więc przeznaczoną na cele budowlane. Przestrzeń gruntów komunalnych w obrębie miast po wytyczeniu ulic, dróg i kolei wynosi w największej ilości związków komunalnych od 10% do 30%, w niektórych jednak miastach dochodzi do 40, 50% a nawet w Rozstock do 84.4% ogólnej przestrzeni. Mamy tu więc do czynienia ze sporym zapasem ziemi na cele rozbudowy przedsiębiorstw, zakładów i instytucyj publicznych. W wielu miastach własność ziemska, leżąca poza obrębem granic przewyższa kilkakrotnie obszar leżący wewnątrz granic miasta (i tak w Görlitz 60 razy, Wrocławiu pięć razy i t. d.). Większość miast nie posiada jednak znaczniejszych zapasów ziemi poza obrębem granic administracyjnych, przez co możliwość dalszej rozbudowy jest poważnie zagrożoną. (Np. Drezno posiada 1963,2 ha w obrębie a tylko 720.2 ha poza obrębem miasta).

*) Statistisches Jahrbuch deutscher Städte XXIII J. G. Lipsk 1928, str. 2 i dalsze, zestawienie dr. Morgenrotha.

O poprawiających się jednak stosunkach w tej mierze świadczy fakt, iż w r. 1925 i 1926 wzrosła wydatnie ilość nabytków gruntów przez większość miast niemieckich, objętych badaniami. Rosną nabytki, a maleją lub utrzymują się na tym samym poziomie pozbycia gruntów komunalnych, te ostatnie t. j. pozbycia obejmują nie więcej jak 1/3 część przestrzeni i 1/4 ceny kupna gruntów nabytych.

Miasto Kolonja np. nabyło w obrębie miasta w r. 1925 1252 arów ziemi zabudowanej, 1890 arów ziemi niezabudowanej i 8,641 arów „innych gruntów”, poza miastem nabyła gmina pomijając kilkudziesięcioarowe parcele, 1439 arów lasu i 10.794 arów innych gruntów. W r. 1926 wzrosły bardzo wydatnie nabytki Kolonji, gdyż w obrębie miasta na 1354 arów zabudowanej przestrzeni, 7.836 arów niezabudowanych placów i 20.138 arów roli, (w 1925 r. nie zakupiono zupełnie rolnych gruntów) oraz 3120 arów innych gruntów, a poza miastem na 21.642 arów roli, 4.400 arów lasu i 626 arów innych gruntów.

To samo miasto, więc Kolonja pozbyło w r. 1925 4327 arów innych gruntów w mieście i 821 arów poza miastem, w r. 1926 3184 i 1224 w tych samych pozycjach. Nabytki przewyższają więc znakomicie pozbycia, dając możność utworzenia zapasu na przyszłe potrzeby.

Ceny przeciętne za rok 1925 i 1926, dotyczące nabytych i pozbytych przez miasto przestrzeni odnoszą się do okresu stabilizacji waluty i stosunków gospodarczych w Niemczech, nadają się więc do porównania z okresem przedwojennym.

Naogół w większości miast ceny pozbycia są wyższe, niżli nabycia, zgodnie z racjonalną polityką terenową, która musi wykazywać samowystarczalność i nawet rentowność, różnice te jednak mają tendencję wydatnie zniżkową świadcząc o coraz bardziej zwyciężającym czynniku publicznym w ocenie celowości zasobu gruntów komunalnych. Świadczą o tem maksymalne ceny za 1 m² nabytej lub pozbytej ziemi.

Przeciętna cena w mk. za 1 m ²	Przez gminy miejskie											
	n a b y t e						p o z b y t e					
	g r u n t y n i e u p r a w n e											
	1910	1911	1912	1924	1925	1926	1910	1911	1912	1924	1925	1926
Najwyższa cena .	43,5	89,5	69,4	13,9	39,9	23,1	288,7	144,3	160,3	50,0	54,1	40,7
Najniższa cena .	0,2	0,3	0,1	0,2	0,02	0,2	0,5	0,4	0,7	0,03	0,1	0,03

Widzimy, że maleją maksymalne ceny za grunty nabyte i równocześnie za grunty pozbyte. Miasto Kolonja nabyło grunty za cenę 5.9 i 6.6 mk. za m² w roku 1925 i 1926, otrzymując w tych samych pozycjach za pozbycie 15.6

i 13.1 mk., różnice są więc o wiele mniejsze niżli w poprzednich okresach. W wielu miastach ceny pozbycia zbliżają się nawet do cen nabycia.

Przy rozporządzaniu ziemią własnością komunalną rozstrzygają obecnie względy publicznego dobra. Sprzedaż terenów na cele mieszkaniowe pojedynczym osobom, czy grupom oddaje rentę ziemską przypadkowym „szczęśliwcom“, przyczem niewykluczone są nadużycia i jednostkowe niesłuszne wzbogacenia kosztem gminy. Wogólności należy unikać w polityce komunalnej sytuacji, zmuszającej do oddania przeważających korzyści majątkowych, zwłaszcza w przyszłości (renta) pojedynczym osobom, niczem na to specjalnie nie zasługującym, kosztem majątku i dochodów publicznych. Co najwyżej mogłoby tu mieć zastosowanie popieranie specjalnych zasług na polu naukowem, artystycznym, społecznem, administracyjnem, wojskowem i t. d. Muszą tu być zastosowane środki ściśle ekonomiczne, wymagające doskonałej znajomości stosunków gospodarczych, w postaci umiejętnego wprowadzenia zależnie od towarzyszących okoliczności prawa pierwokupu i odkupu, przysługującego gminie, dalej prawa zabudowy, budownictwa mieszkaniowego we własnym zakresie na gruntach miejskich i t. d. Z tego stanowiska kwestjami polityki terenowej winny się specjalnie zainteresować oddziały gospodarcze miast, o których będzie poniżej mowa, a które w porozumieniu z oddziałami technicznymi obmyślą najracjonalniejsze środki wyzyskania własności komunalnej dla celów podniesienia zdrowotnego miasta, rozwiązania kwestji mieszkaniowej, oraz rozbudowy przemysłu i handlu.

Obecnie niemal we wszystkich państwach europejskich rząd przyczynia się do postępów budownictwa mieszkaniowego racjonalnym kredytem, przekazaniem pewnych źródeł podatkowych na cele budowy domów i mieszkań, odstępowaniem na dogodnych warunkach gruntów państwowych, pokrywaniem różnicy odsetek i t. d. Gminy stają się w ten sposób wykonawcami państwowego planu budownictwa mieszkaniowego, będąc w swej polityce terenowej związane w wyższym niżli poprzednio stopniu względami publicznymi.

Podobnie rozstrzygnięcie kwestji, czy miasto jest powołane do bezpośredniej budowy i eksploatacji domów i mieszkań we własnym zarządzie, czy też co ma najczęściej miejsce, popiera tylko działalność kooperatyw mieszkaniowych, więc inicjatywy społecznej i prywatnej, odstępowaniem na dogodnych warunkach kredytowych miejskich placów i terenów budowlanych, zależy od miejscowych warunków mieszkaniowych, wyrobienia czynnika spółdzielczego i rozwoju kredytu, oraz obrotu materiałami budowlanymi. Wedle ankiety niemieckiego Zjazdu Miast niektóre z miast, jak Lipsk, Frankfurt nad Menem i in. wykazywały wysokie odsetki budownictwa mieszkaniowego we własnym zarządzie (46.7%, 23.2%, 63.8%, ogólnej ilości mieszkań w powyższych miastach, w Altonie 69.1%, Wiesbaden nawet 96.7%). W Niemczech ta forma

budownictwa mieszkaniowego rozwijała się żywotnie, u nas np. bardzo słabo. Zarówno stosowanie racjonalnej polityki terenowej, jak i zapobieżenie spekulacji placami budowlanymi wymaga ściśle ekonomicznych podstaw, które dopiero wspólnie z czynnikiem technicznym mogą sprawić wydatne polepszenie stosunków rozbudowy i budownictwa mieszkaniowego.

Orientowanie się w cenach ziemi, które po wojnie wykazują częste i wysokie wahania, wymaga prowadzenia dokładnej statystyki cen i konjunktur, czynszów mieszkalnych, warunków kredytowych, materiałów budowlanych, robocizny i t. d. Zwłaszcza stosunek cen ziemi, które naogół spadły, do kosztów budowy, które wzrosły wydatnie w porównaniu z okresem przedwojennym, winien być poddany ścisłej analizie ekonomicznej na podstawach naukowych.

Ustawodawstwo powojenne, dotyczące reformy rolnej, osadnictwa i parcelacji musi tu być również wzięte pod uwagę, szereg bowiem państw europejskich, traktuje sprawę parcelacji i kolonizacji wspólnie z budownictwem mieszkaniowym, zwłaszcza w pobliżu miast i ośrodków przemysłowych. *).

Polityka mieszkaniowa miast nie może być jednostronnie prowadzona bez uwzględnienia szeregu innych również doniosłych potrzeb miasta i ludności. W szczególności polityka terenowa musi się liczyć z przyszłym rozrostem miast, potrzebami opieki społecznej, zdrowotności, ruchu sportowego, turystyki, rozbudowy komunikacji (lotnisk) i t. d.

Tworzenie zapasu ziemi na różnorodne cele komunalne jest jedną z zasadniczych podstaw racjonalnej polityki terenowej, nadto ze stanowiska gospodarczego nie grozi tu ryzyko wobec wzrostu renty gruntowej, tembardziej, że po wojnie ceny za ziemię nie osiągnęły dotąd poziomu przedwojennego. Ustawodawstwo szeregu państw europejskich przewiduje daleko idące ułatwienia wywłaszczeniowe dla miast w uznaniu całej wagi dostatecznego zapasu ziemi dla polityki komunalnej. Jedynie ściśle ekonomiczny punkt widzenia, mający na oku całokształt rozwoju społecznego i gospodarczego, może ustalić każdorazową kolejność potrzeb, ich wzajemne ustosunkowanie ze stanowiska polityki terenowej. Słusznie stwierdza dr. Brunner, iż „projekty techników oddaliły się doskonale od celów polityki gospodarczej, której miały służyć, polityka zostawiła technice zbyt dowolny zakres, zamiast posługiwać się nią, jako narzędziem”. Nie idąc jednak tak daleko, należy stwierdzić, iż racjonalna rozbudowa miast, polityka terenowa i budownictwo mieszkaniowe mają poza wysokim znaczeniem technicznym, przede wszystkim charakter gospodarczy, który musi być we wszystkich poczynaniach komunalnych szczególnie silnie

*) Por. moją „Reformę Rolną Głównych Państw Europejskich” tom I i II, 1924 i 1926.

podkreślony, wprowadzając w akcję dotychczas niejednokrotnie rozbieżną i jednostronną najwyższą celowość i planowość. *).

Sprawa rozszerzenia miast nie dotyczy zresztą jedynie poszczególnych związków komunalnych, przeciwnie zwłaszcza, jeśli chodzi o większe miasta i centra przemysłowe, racjonalna rozbudowa winna uwzględnić większe okręgi gospodarcze, na drodze porozumienia szeregu zainteresowanych sąsiednich związków komunalnych (osadnicze związki celowe i t. d.). Nadto czynnik komunalny musi często wejść w ścisły kontakt z czynnikiem gospodarczym i komunikacyjnym (zarząd kolei), by uwzględnić w planach rozszerzenia miast wszystkie wchodzące w rachubę postulaty gospodarcze i techniczne. Na tych podstawach zorganizowano w Niemczech związek osadniczy Zagłębia Ruhry, który traktuje sprawę rozbudowy i rozszerzenia związków komunalnych jednolicie dla całego okręgu bez względu na granice administracyjne poszczególnych związków komunalnych. Nowe ustawy regulacji i rozbudowy miast w szeregu państw zachodnich uwzględniają konieczność międzykomunalnych porozumień, ułatwiając na drodze związków celowych osiągnięcie zamierzeń, które wymagają wspólnego traktowania. W Anglii działają specjalne Joint Commitees, które opracowują plany osiedli zbiorowych, nadto poszczególne związki komunalne łączą się wzajemnie dla celów regulacji miast i osadnictwa. (Manchestercomitte na obszarze 810 mil² i 73 gmin). Inna organizacja London Society opracowuje generalne plany dla Londynu i okolicy. Wreszcie w Stanach Zjednoczonych Północnej Ameryki fundacja Russel Sage opracowała generalny plan regulacji i osadnictwa dla New Yorku i graniczących stanów. Ludność tego terenu liczy obecnie 9 milj. mieszkańców, plany rozbudowy i regulacji liczą się jednak z przyszłym przyrostem ludności, do 16,5 milj. w r. 1950 i 37 milj. w r. 2.000 **).

W szczególności musi być z punktu gospodarczego traktowana sprawa regulacji. Regulacja pojęta nie tylko w technicznym słowa rozumieniu obejmuje warunki rozwoju miasta w bliższej i dalszej przyszłości. Tereny, ich zabudowa, oraz połączenie środkami komunikacyjnymi, wreszcie polityka przestrzeni wolnych ze względu na czynniki zdrowotne, rozmieszczenie urządzeń miej-

*) Por. Borcht. Die Bodenreform Berlin 1919. Damaschke: Die Bodenreform Stuttgart 1920, Eberstadt: Die Spekulation im neuzeitlichen Städtebau Jena 1907 i Neue Studien über Städtebau, 2 tomy, 1914. Wiedfeld: Städtische Bodenpolitik 1907. Kommunales Jahrbuch 1913/14. Dr. Karl Brunner „Baupolitik, als Wissenschaft.“ Wiedeń 1925. Dr. Fuchs: „Städtische Grundstücks — und Wohnungsbaupolitik“, „Die Zukunftsaufgaben der deutschen Städte“ str. 555. Prof. Blum: Städtebau 1921, Glum „Die Organisation der Riesenstadt“. Dr. Gernund „Bodenfrage und Bodenpolitik“. Raymond Uuwin: Town Planning in Practice 1913, Paulsen Städterweiterung H. f. K. W. 1927. Erg. B. Purdom: The Building of Sattelite Towns, Londyn 1925. Serini: Wohnungsbau und Städterweiterung. Monachium 1925. Fr. Schumacher und Arntzt, Entwicklungsfragen einer Grosstadt, Köln 1923. Por. także Maunier: L'origine et la fonction économique des villes, Paris 1910.

**) Por. Muesmann: Städterweiterung, H. d. K. W. Erg. B. Str. 1229.

skich, gmachów monumentalnych, zakładów użyteczności publicznej, wszystko to musi być traktowane ze stanowiska obecnych i przyszłych koniunktur, oraz możliwości rozwoju i wyzyskania zarówno przyrodniczych, jak i ekonomicznych warunków. Przed sporządzeniem właściwego planu regulacyjnego należy zbadać dokładnie podstawy ekonomiczne, ruch ludności, zwłaszcza pod względem zawodowym, dotychczasowy rozwój przemysłu i handlu. Dla regulacji miast mają znaczenie przede wszystkim drogi wodne, wyzyskanie rzek istniejących, urządzenie nad uregulowaniami rzekami portów i kanałów. W zakresie dróg i ulic miejskich, oraz placów i skwerów, plan regulacyjny winien uwzględnić przyszły rozwój miasta, oraz wzrost ludności, i rozbudowę przemysłu i handlu. Wchodzą tu w rachubę ulice handlowe, główne arterje komunikacji pieszej i automobilowej, ulice reprezentacyjne, dalej części miasta mniej ruchliwe, zamieszkałe przez ludność zamożniejszą, ośrodki robotnicze, fabryczne i t. d.

Plan regulacyjny rozróżnia główne rodzaje dróg i ulic, których sieć musi uwzględnić teraźniejsze i przyszłe potrzeby miasta i ludności. Jest to jeden z najbardziej trudnych punktów polityki regulacyjnej miast. Nawet najbardziej przewidujący urbanista nie może objąć planem regulacyjnym współczesnych i przyszłych potrzeb komunikacyjnych na polu samochodowym, pieszego ruchu i t. d. Zresztą zachodnie miasta walczą tu z temi samymi trudnościami: dawniej zbyt szerokie, na rozrost obliczone ulice okazywały się często w ciągu 50-ciolecia zbyt wąskie, wymagając przebudowy i budowy nowych arteryj *). Plan regulacyjny uwzględnia obecnie raczej przyszłe potrzeby, niżli teraźniejsze i temu służy tak częste w ogrodach-miastach, kolonjach robotniczych i urzędniczych zajmowanie części ulic przy domach pod ogródki, by je w razie potrzeby zamienić na rozszerzenie jezdni, chodników i t. d.

Arterje komunikacyjne, łączące główne dzielnice muszą mieć tereny dla przyszłej rozbudowy, celem zapobieżenia burzeniu domów i przebijaniu ulic, co miało miejsce w szeregu miast zachodnich. Poza głównymi ulicami komunikacyjnymi plan regulacyjny uwzględnia ulice o przeznaczeniu specjalnem, więc mieszkaniowe, które mają charakter ściśle lokalny, umożliwiając dogodny dostęp i dojazd do mieszkań, dalej ulice spacerowe, zazwyczaj zadrzewione, i zaopatrzone przy sprzyjających warunkach w ławki, dalej ulice dla ruchu samochodowego, jezdnie dla jazdy konnej, i t. d. Kierunek ulic winien być wytyczony nie tylko ze stanowiska technicznego, lecz i ekonomicznego, unikać należy połączeń pośrednich i przedłużonych, idąc linjami prostemi, a to celem potaniania transportu rzeczy i osób. Ważny jest racjonalny dobór placów, a to

*) Por. Inż. arch. W. Michalski: Plan zabudowania miasta. Poradnik techniczny dla samorządów miejskich. Warszawa 1928.

celem umożliwienia większych skupień ludzkich dla celów targowych i gospodarczych, towarzyskich, społecznych i t. d.

Komunikacje kolejowe, tramwajowe, autobusowe i podziemne winny mieć dzięki racjonalnej regulacji warunki odpowiednie dla rozwoju, łącznie z naturalnym rozrostem miasta i ośrodków przemysłowych. Nowoczesny rozwój komunikacji wymaga ze strony regulacji wielkiej staranności i ścisłego uwzględnienia warunków terenowych i gospodarczych; na pewnym stopniu rozwoju skupień miejskich musi nastąpić wzajemne racjonalne ustosunkowanie komunikacji tramwajowej (linje podmiejskie), podziemnej (metro), autobusowej, kolejek i kolei dojazdowych.

Niedostatecznie przemyślana regulacja może przeszkodzić rozwojowi komunikacji, co niejednokrotnie ma miejsce w postaci nasypów i tunelów kolejowych wewnątrz miasta i na peryferjach, utrudniających przeprowadzenie tramwajowych linii komunikacyjnych, lotnisk i t. d., nie mówiąc już o wysoce niedogodnych przerwach dla ruchu kołowego, pieszego i t. d.

Podobnie muszą być nietylko ze stanowiska technicznego i architektonicznego, oraz estetycznego, ale także ze stanowiska gospodarczego ustalone i ocenione zasady budowy i rozbudowy miast. Podział na dzielnice handlowe, przemysłowe, urzędnicze, robotnicze, reprezentacyjne, i t. d., wymaga uwzględnienia w budownictwie specjalnych typów, dostosowanych do potrzeb gospodarczych, higienicznych, sportowych i t. d. Rozwój dzielnic przemysłowych zależy przede wszystkim od dogodnych środków komunikacyjnych, głównie wodnych, następnie pobliza sił napędowych, złóż węglowych, skupień robotniczych i t. d., wreszcie ognisk bankowych i handlowych. Dzielnice przemysłowe muszą mieć pomyślne warunki dla dalszego rozwoju, więc rozgałęzienia komunikacji wodnych, kolejowych, dalszej rozbudowy zakładów przemysłowych i t. d. Pewna specjalizacja gałęzi przemysłowych jest wielce pożądana, ułatwiając przeprowadzenie regulacji w duchu potrzeb poszczególnych urządzeń technicznych i ekonomicznych.

Budownictwo mieszkaniowe powinno być bezwzględnie usunięte z dzielnic przemysłowych w większych ośrodkach gospodarczych, dzielnice handlowe, instytucje bankowe, ubezpieczeniowe, składowe, wyodrębniają się w specjalne kompleksy ulic, wyposażonych w wielkie składy, magazyny, sklepy hurtowe i detaliczne, domy towarowe, targi, wystawy i t. d. Dzielnice te muszą być obliczone na olbrzymi ruch osobowy i towarowy, tembardziej, że równocześnie grupują się tu miejsca rozrywkowe, kawiarnie, restauracje, kinoteatry i t. d.

Równocześnie plan regulacyjny musi przewidzieć jaknajlepsze połączenia komunikacyjne dzielnic handlowych, z dzielnicą przemysłową, urzędniczą, robotniczą i t. d. Bardzo częste przesunięcia dzielnic handlowych ze śródmieścia

są wynikiem nieracjonalnego planu regulacyjnego, który nie przewidywał rozwoju miasta. Stąd konieczne jest poddawanie planu regulacyjnego ustawicznej kontroli ze stanowiska konjunktur handlowych i przemysłowych. Wreszcie dzielnice mieszkaniowe muszą być odpowiednio rozplanowane, mając na uwadze rozwój sanitarny, kulturalny i społeczno - towarzyski.

I tu z wolna wydzielają się ulice systemu koszarowego, od ulic grupujących domy jednorodzinne, miast - ogrodów i t. d. Angielski system domków z ogródkami rozszerza się coraz bardziej na kontynencie, aczkolwiek nieracjonalna polityka terenowa miast w ubiegłych stuleciach utrudnia w wysokim stopniu tworzenie miast - ogrodów, wobec braku dostatecznego zapasu własnych terenów. Plan regulacyjny winien nawet w najniepomyślniejszych warunkach polityki gruntowej uwzględnić pewien odsetek mieszkań i domów jednorodzinnych, które są najwyższym wyrazem higieny i kultury, zwłaszcza że system domów tzw. szeregowych o odrębnych pomieszczeniach dla poszczególnych rodzin, obniża koszty budowy w porównaniu z systemem domków odrębnych *).

W wielkich ośrodkach miejskich, zwłaszcza w stolicach, plan regulacyjny przewiduje dzielnice reprezentacyjne, willowe, robotnicze i t. d.

Nie jesteśmy, zwłaszcza dla naszych stosunków, za wydzieleniem zamożniejszych części miasta od dzielnic robotniczych i pracowniczych. Obecny system budownictwa mieszkaniowego, tworzący bloki szeregowych domków jednorodzinnych, zbiorowe domy z ogrodami i t. d. zarówno dla sfer inteligencji urzędniczej i pracowniczej, jak robotników i służby, pozwala na zbliżenie czynnika fizycznej i umysłowej pracy, co leży w obopólnym interesie. Mamy już tego nieliczne przykłady w naszych warunkach, więc na Żoliborzu w Warszawie. (Tuż obok siebie położone osady: urzędnicza, wojskowa, dziennikarska i robotnicza).

Racjonalny podział na dzielnice należy do najistotniejszych, a zarazem najtrudniejszych zadań planu regulacyjnego, który wychodząc z obecnego stanu gospodarczego i społecznego musi uwzględnić przyszłe możliwości rozwojowe miasta i ludności, oraz gospodarstwa narodowego. Racjonalny plan regulacyjny wyłącza z budownictwa mieszkaniowego przestrzenie rolne i leśne, ogrody i parki, oraz ogródki, stadjony i place sportowe, cmentarze, przestrzenie niezbędne dla eksploatacji komunikacyjnej, (przejścia, połączenia, dworce, lotniska i t. d.), grunty dla celów przemysłowych i górniczych. Dopiero po zarezerwowaniu przestrzeni, niezbędnych na te cele, reszta terenów może być przeznaczona na cele mieszkaniowe.

*) Wedle ankiety z r. 1926 przeważała w miastach niemieckich budowa grupowa, domy pojedyncze jednak zajmowały dość znaczny odsetek budowli komunalnych. W Kolonii na 1584 dziesięciocredzinnych domów szeregowych i 671 bloków ponad 10 domów było 1021 budowli pojedynczych. Przeważały mieszkania 3 i 4 pokojowe łącznie z kuchnią.

Ze stanowiska komunalnego i gospodarczego muszą być wreszcie w regulacji i rozbudowie miast odpowiednio uwzględnione komunalne urządzenia i zakłady użyteczności publicznej, więc składy towarowe, magazyny zbożowe, (elewatory), piekarnie i młyny, komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, (gazownie, wodociągi, elektrownie), zakłady w rodzaju rzeźni, targowisk, hal, czyszczenia miasta, utylizacji odpadków, (ewentualnie fabryki nawozów sztucznych z fekalij, fabryki lodu i t. d.), tramwaje, autobusy, koleje i kolejki, metro, urządzenia garażowe, zajezdnie, remizy, warsztaty reperycyjne i fabryczne, urządzenia szkolnictwa zawodowego i doksztalającego i t. d.

W miarę postępów komunalizacji, rośnie ilość samorządowych urządzeń i obiektów, które plan regulacyjny musi przewidzieć. Podstawowy plan regulacyjny, wraz ze szczegółowymi planami poszczególnych części miast, musi słowem ustalić wytyczne rozwoju związków komunalnych, jest więc jasne, iż czynnik ekonomiczny musi się tu wybić na pierwszy plan. Podobnie periodyczne rewizje planu regulacyjnego muszą wychodzić ze stanowiska ekonomicznego. Linje regulacyjne, plany strefowe, zwłaszcza plany regionalne, uwzględniające związek miast z najbliższymi i dalszymi okolicami są zestawiane głównie z punktu widzenia gospodarczego, łączność bowiem interesów ekonomicznych przesądza o charakterze przemysłowym, handlowym lub agrarnym związków komunalnych. Oczywiście sama technika regulacji i zabudowy, parcelacja i komasacja terenów dla celów komunalnych musi leżeć w ręku wyłącznie technicznem, niemniej celowość posunięć regulacyjnych i racjonalnej rozbudowy zależy od przeniknięcia polityki terenowej i regulacyjnej czynnikiem ściśle gospodarczym, przy całym zresztą uwzględnieniu potrzeb kulturalnych, społecznych, zdrowotnych i t. d.

Realizacja regulacji wymaga tedy nie tylko technicznego, lecz i ekonomicznego traktowania. Sfinansowanie i przeprowadzenie ulic jest sprawą zarówno techniczną, jak i gospodarczą, zwłaszcza rozkład ciężarów między miasto, adiacentów i właścicieli terenów budowlanych (spółdzielnie i t. d.) musi być oparte o dokładną znajomość stosunków finansowych i ekonomicznych. Nawet komasacja działek dla celów ich racjonalnego zabudowania jest czynnością, wymagającą poza techniczem jej znaczeniem porozumienia na tle gospodarczem, zwłaszcza jeśli chodzi o wzajemne pretensje i odszkodowania, tereny już zabudowane i t. d. Przymusowe wywłaszczenie jest tu nie zawsze pożądanym wyjściem z sytuacji. Pod miastem mamy zwykle do czynienia z rozdrobnionymi gospodarstwami włościańskimi i ogrodniczymi, przy rozbudowie miast i planie regulacyjnym musi być czynnik agrarny i ogrodniczy ściśle uwzględniony, aczkolwiek wygórowane często pretensje właścicieli podmiejskich nie mogą tu być podstawą racjonalnego załatwienia. Zupełnie specjal-

nych zarządzeń i doskonałej orjentacji w stosunkach gospodarczych wymaga regulacja starych dzielnic, możliwa tylko przez przebicie ulic i nowych arteryj komunikacyjnych *).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 16-go lutego 1928 r. o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli **) daje szerokie pełnomocnictwa samorządom w kierunku uwzględnienia w planach regulacyjnych i zabudowy czynnika ściśle ekonomicznego, który musi obok i wspólnie z czynnikiem technicznym rozstrzygać o decydujących podstawach rozwoju samorządu terytorjalnego. Podobnie zarówno realizacja regulacji i zabudowy, jak cały ruch budowlany, w szczególności budownictwo mieszkaniowe wymaga sfinansowania, oraz organizacji budowlanego kredytu długoterminowego i krótkoterminowego (kwestje oprocentowania, emisji obligacji i t. d.), dostosowanego do potrzeb komunalnych. Sprawa winna być traktowana na tle i podłożu ściśle ekonomicznem, jeśli nie ma się popełnić poważnych błędów organizacyjnych i rzeczowych.

Łączy się z tem produkcja i obrót materiałami budowlanymi, które podobnie jak budownictwo mieszkaniowe mogą się rozwinąć żywotnie w związkach międzykomunalnych, celowych i t. d. Racjonalne postawienie tej kwestji, podobnie, jak i dostosowanie poszczególnych typów budowy do stanu gospodarczego i potrzeb, oraz sił finansowych ludności ***), wymaga dokładnej znajomości stosunków ekonomicznych i społecznych, tem bardziej iż muszą tu być uwzględnione nie tylko obecne wymogi konsumpcyjne, lecz i przyszłe potrzeby, wraz z wzrostem kultury, co ma specjalnie dla naszych stosunków znaczenie.

Co więcej nawet sama technika budowy nie może pozostać bez wpływu ekonomicznego. Specjalnie w przemyśle budowlanym naukowa organizacja pracy nie jest dostatecznie przeprowadzona, powodując niedopuszczalne marnotrawstwo materiałów i czasu pracy, o czem wyraźnie wspomina komisja Hoovera ****). („Złe kierownictwo, nierównomierność zatrudnienia, zła organizacja pracy i t. d.“). Potaniecie obecnie wysokich kosztów budownictwa mieszkaniowego, których wskutek ogólnego zubożenia nie może ponosić ludność, użytkująca mieszkania, leży w masowem budownictwie i masowej produkcji materiałów budowlanych, standaryzowanych części składowych, i t. d.,

*) Inż. Feliński Roman. Budowa miast. Lwów 1916. Gurlitt Cornelius. Handbuch des Städtebaues. Berlin 1920. Lewis N. P. The Planning of the Modern City. New York 1916.

**) Por. Rabczewski: Regulacja i zabudowa miast. Warszawa 1928 oraz Adolf Suligowski: Rozbudowa miast w Polsce. 1926.

***) Por. A. Muesmann j. w. Na stanowisku budowy małych mieszkań stanął międzynarodowy kongres budownictwa i rozbudowy, odbyty w Wiedniu w r. 1926.

****) Por. Toeplitz: Zagadnienia budownictwa mieszkaniowego. Warszawa, „Samorząd Miejski”. Nr. 1 — 1927.

oraz normalizacji typów budownictwa, uznanych w danym czasie i miejscu za najbardziej wskazane. Racjonalizacja i normalizacja budownictwa mieszkaniowego czyni w znacznej mierze zbędnym drogi wysiłek indywidualny, stanowiący w naszym np. budownictwie bardzo wysoki odsetek kosztów, w postaci zbyt licznych sztabu nadzorców, materiału urzędniczego, pracowniczego, architektów, budowniczych i t. d.

Studja nad prawem zabudowy nie posunęły się u nas do tego stopnia, by wprowadzić budownictwo mieszkaniowe, jedno z najważniejszych zadań komunalnych doby obecnej, na nowe tory. Punktem wyjścia jednak dla masowej budowy mieszkań musi być racjonalne ukształtowanie prawa zabudowy, jako jednego ze środków nowoczesnej polityki terenowej. Prawo zabudowy daje budującemu prawo wystawienia budowli na obcym gruncie, budowla ta pozostaje własnością zabudowcy, który oszczędza na wysokich w miastach kosztach nabycia placu budowlanego, płacąc stały czynsz właścicielowi, często nie mającemu dostatecznych kapitałów, lub chęci budowy domu we własnym zarządzie.

Wszystkie te czynniki, zarówno regulacji *), jak rozbudowy miasta, wymagają doskonałej orientacji w stosunkach gospodarczych i społecznych, wytwórczych i konsumpcyjnych, oraz prowadzenia planowej polityki ekonomicznej, opartej nie tylko o uwzględnienie zasad technicznych, lecz w równej mierze prawno - administracyjnych, a przede wszystkim gospodarczych i komunalnych.

Na specjalne uwzględnienie ze stanowiska ekonomicznego zasługuje kwestja dalszego rozszerzenia stolic i wielkich miast. Rozrost tych nowoczesnych kolosów w dotychczasowym tempie nie jest często pożądanym, ani ze stanowiska zdrowotnego, ani ze stanowiska gospodarczego, społecznego i kulturalnego, oraz obyczajowego. Nie może tu być oczywiście mowy o sztucznym likwidowaniu, czy powstrzymaniu wzrostu wielkich miast, niemniej nowoczesne planowanie, oparte o czynnik ekonomiczny uwzględnia obok „city” i centrum kulturalnego, gospodarczego i administracyjnego stolicy i wielkich miast, stopniową rozbudowę szeregu nowych osad i miast, tworzących odrębną całość

*) Zjazd gospodarczy przedstawicieli miast polskich w Warszawie w r. 1928 uchwalił następujące tezy w sprawie regulacji.

1) Właściwe ujęcie zagadnień regulacyjnych stanowi podstawę należytego kształtowania się i rozwoju miast i osiedli.

2) Wyrazem właściwego ujęcia zagadnień regulacyjnych jest plan regulacyjny, który wobec powyższego dla każdego miasta jest niezbędnym.

3) Wobec doniosłości dla rozwoju osiedli wytycznych, ustalonych planem regulacyjnym, zadaniem samorządu jest postawienie w swojej organizacji dziedziny regulacji na właściwym dominującym poziomie.

4) Celowe a wytrwałe realizowanie planu regulacyjnego stanowi jeden z najpoważniejszych obowiązków społecznych samorządu.

gospodarczą i komunikacyjną, niemniej związanych mniej lub więcej ściśle z „city” macierzystym. (System satelitów). Nowe osady miejskie, miasta-ogrody i t. d. są stosunkowo niewielkie, mają liczne zieleńce i ogrody, dzielące je od sąsiednich siedlisk, wszelkie urządzenia techniczne i komunikacyjne, oraz zdrowotne. Niektóre z tych osad służą decentralizacji przemysłu. Pierwsze zaczątki tego ruchu widzimy w Anglii, gdzie Howard propagował przesiedlenie pewnych gałęzi przemysłu ze stolicy, w najbliższe okolice do nowych miast liczących najwyżej do 50 tysięcy mieszkańców.

V. Granice administracyjne związków komunalnych. Gminy rolnicze i przemysłowe.

Szczególnie doniosłym zadaniem w zakresie polityki gospodarczej związków komunalnych jest dostosowanie obecnych i przyszłych granic okręgów administracyjnych do istotnych potrzeb ekonomicznych i społecznych obecnej chwili i przewidywanej przyszłości.

W szeregu państw europejskich jest omawiana i częściowo obecnie realizowana przemiana granic okręgów terytorjalnych i administracyjnych poszczególnych związków komunalnych. W roku 1926/27 wydano w Niemczech szereg ustaw o połączeniu gmin wiejskich z gminami miejskimi, o nowym uregulowaniu granic komunalnych w okręgu przemysłowym nadreńsko - westfalskim, na Górnym Śląsku. Cały szereg nowych ustaw w tej dziedzinie ma być wydany w najbliższym czasie. W r. 1928 miasto Wrocław zwiększyło się przez włączenie gmin podmiejskich z 4942 ha na 17,427 ha, w toku jest zmiana granic Dortmundu i szeregu większych miast niemieckich.

Zmiany granic związków komunalnych pozostają w ścisłym związku z przemianą stosunków gospodarczych i społecznych. Wraz z przemianą zawodowej struktury ludności następują poważne zmiany w rozwoju poszczególnych związków komunalnych; nie tylko stolica i wielkie miasta, lecz także średnie centra przemysłowe i handlowe ściągają ludność z okolicznych ośrodków rolniczych i małomiasteczkowych.

Zmiana granic związków komunalnych ma na celu dostosowanie działalności samorządu terytorjalnego do zmienionych warunków ludnościowych, gospodarczych i społecznych. Związki komunalne w zmienionych granicach administracyjnych muszą zapewnić ludności, przemysłowi i obrotowi handlowemu mieszkań, pomieszczeń dla warsztatów pracy, wreszcie odpowiedniej ilości parków, zieleńców, miejsc wypoczynkowych i t. d. Związki komunalne muszą się liczyć nie tylko z obecnym stanem rozwoju, lecz i z możliwościami rozbudowy w najbliższym i dalszym okresie. W państwach wielkoprzemysłowych szereg gmin miejskich dusi się prostoprostu w granicach dotychczasowych,

nie znajdując odpowiednich warunków dla budownictwa mieszkaniowego, rozwoju przemysłu i handlu, oraz fizycznego rozwoju mieszkańców. Środkiem zaradczym może tu być tylko w specjalnych warunkach przesiedlenie części ludności na wieś i do pobliskich ośrodków przemysłowych i handlowych.

Decentralizacja przemysłu, mająca miejsce zwłaszcza w produkcji na najwyższym poziomie technicznym łączy się niewątpliwie z rozsiedleniem ludności robotniczej i pracowniczej, zajętej w wielkim przemyśle, równomiernie na całym terenie, niemniej nie wszędzie istnieją warunki gospodarcze i przyrodnicze dla decentralizacji przemysłowej w wielkim stylu, nadto liczyć się należy z wrodzonym ludności wielkomiejskiej przywiązaniem do miasta, tak, iż często fabryki w dalszych okręgach walczą z trudnościami otrzymania robocizny. Przeniesienie ludności miejskiej do zawodów rolniczych, które zwłaszcza w okresie wojny i trudności aprowizacyjnych miało niejednokrotnie miejsce, może tylko tu i ówdzie przy specjalnie korzystnych warunkach zapobiec dalszemu wzrostowi gmin miejskich; ogólnie jednak biorąc czynnik ten obecnie nie wchodzi w rachubę. Mieszkańcy miast wielkich, którzy mają możność kształcenia dzieci w szkołach i korzystania ze zdobyczy kulturalnych i rozrywkowych wielkich centrów przemysłowych i handlowych, niechętnie tylko zmieniają miejsce zamieszkania i pracy, tembardziej, że jak to ma miejsce także i u nas, łatwość otrzymania zarobków w wielkich ośrodkach jest znacznie większa niż na prowincji. Tem się tłumaczy potrzeba rozbudowy istniejących centrów miejskich w sposób, któryby nie tylko zapewnił zaspokojenie potrzeb miasta i ludności w najbliższym okresie, lecz i na dalszą metę.

Okręg terytorjalny związków komunalnych wielkich miast i centrów przemysłowych i handlowych musi tedy przez odpowiednią politykę gruntową i osadniczą, oraz komunikacyjną uwzględnić potrzeby przemysłu i handlu, oraz ludności pracowniczej i robotniczej.

Zmiana granic administracyjnych poszczególnych gmin i związków komunalnych ma również na celu podwyższenie dochodów i wogóle ulepszenie skarbowości komunalnej, nie mającej widoków rozwoju w zbyt małych okręgach administracyjnych, następnie uproszczenie i potaniecie administracji komunalnej, która dla racjonalnego rozwoju wymaga dostatecznie rozbudowanych okręgów administracyjnych. Zwłaszcza przedsiębiorstwa komunalne w rodzaju gazowni, elektrowni, rzeźni, zakładów czyszczenia ulic i wyzyskania odpadków i t. d. opłacają się nierównie lepiej na większych terytorjach. Na pewnym stopniu rozwoju może być reforma administracji uzależniona ściśle od przemiany granic związków komunalnych, z uwzględnieniem zmienionych warunków gospodarczych i społecznych, potrzeb produkcji przemysłowej i t. d. Pośrednio świadczy o konieczności dostosowania granic związków komunalnych do potrzeb życia gospodarczego fakt zakładania związków celowych.

które mają właśnie za zadanie uzupełnić wspólną organizacją braki dotychczasowej organizacji pojedynczych związków komunalnych.

Warunkiem dla racjonalnej przemiany granic jest przede wszystkim uwzględnienie czynnika gospodarczego. Tylko dojrzałe stosunki ekonomiczne, istotnie zwarte interesy ekonomiczne i społeczne mogą dostarczyć podstaw dla tak ważnego aktu administracyjnego i politycznego, jakim jest przemiana granic związków komunalnych. Nadto celem uniknięcia zbyt częstych przemian granic niezbędne jest traktowanie sprawy na większych terytoriach równocześnie tak, by nietylko interesy poszczególnych gmin i powiatów, ale także większych okręgów administracyjnych mogły być uwzględnione w najbliższym okresie i na dalszą przyszłość. Za podstawę nowych połączeń związków komunalnych może być wzięte nietylko miasto, lecz także związek komunalny wyższego rzędu, więc samorząd powiatowy, (okręgowy, wojewódzki, prowincjonalny) i t.d. Zasadą winno być uwzględnienie ogólnych potrzeb gospodarczych i społecznych, oraz kulturalnych, które nie znajdują warunków pełnego rozwoju w dotychczasowych granicach administracyjnych.

Przemiana czysto rolniczych gmin w wybitnie przemysłowe i robotnicze wymaga zmienionych metod postępowania niemal w każdej dziedzinie działalności komunalnej. Szczególnie budownictwo mieszkaniowe, komunikacje miejscowe, szkolnictwo zawodowe, opieka społeczna, bezpieczeństwo publiczne i zdrowotność wymagają po stronie związków komunalnych wytężonej działalności, dostosowanej do zupełnie zmienionych warunków kulturalnych, socjalnych i gospodarczych. Gminy przemysłowe muszą otrzymać wodociągi, kanalizację, gaz i elektryczność.

Nie brak też i w naszych warunkach, aczkolwiek o wiele rzadziej, przejścia z gmin przemysłowych i miejskich ku rolniczym i wiejskim. Dzieje się to zazwyczaj z likwidacją wielkiego przedsiębiorstwa fabrycznego lub kopalnianego, zatrudniającego dotąd okoliczną ludność. Likwidacja ta może nastąpić w związku z nowymi wynalazkami, wyczerpaniem płodu kopalnianego i dogodniejszymi warunkami eksploatacji poza obrębem danego miejsca. Naogół jednak sprawa przejścia z gminy przemysłowej do wiejskiej postępująca racjonalizacja i trustyzacja produkcji przemysłowej, więc likwidacja nieżywotnych i mniejszych, lub wogóle zbyt wielkiej ilości przedsiębiorstw danej gałęzi, co zwłaszcza w przemyśle hutniczym i węglowym, a także i publicznym zarządzie kolejowym ma miejsce. O ile przejście z gmin wiejskich do przemysłowych łączy się ze wzrostem finansów komunalnych, dzięki pociągnięciu do świadczeń przemysłu i handlu, oraz zwiększonej ilości ludności, o tyle w gminach miejskich, które tracą charakter przemysłowy, sytuacja jest o wiele trudniejsza, odpływ bowiem ludności nie następuje odrazu, a często związki komunalne muszą przyjść z doraźną pomocą dla ludności bezrolnej, zwłaszcza

w okresie najdotkliwszego kryzysu. Przykładów tego stanu rzeczy mamy wiele nie tylko w naszych, lecz i obcych stosunkach.

W miejscowości Bendorf przez unieruchomienie huty Concordja w sierpniu 1926 r. spadł podatek przemysłowy ze 100.000 mk. w cyfrach okrągłych w r. 1925 na 25.000 marek w r. 1926. Przy ilości 10.000 mieszkańców wzrasta ilość bezrobotnych, potrzebujących zapomogi na 140 osób *). Cały szereg gmin pruskich, w których prowadzono eksploatację „cali” znalazł się w najcięższych warunkach po racjonalizacji tej gałęzi przemysłu, połączonej z likwidacją poszczególnych przedsiębiorstw (Landtagsdrucksachen 1926 od Nr. 1784 — 1898).

Okres tych przemian nie jest bynajmniej zakończony, zależąc także od szeregu nowoczesnych wynalazków, które czynią daną gałąź fabrykacji nierentowną, co ma miejsce zwłaszcza w przemyśle szklanym, chemicznym itd.

Przemiana jednak gospodarczych podstaw życia zbiorowego w związkach komunalnych wkłada na nie szczególnie odpowiedzialne zadania w kierunku racjonalnego przewidywania możliwości rozwoju i przyszłych koniunktur ekonomicznych na podstawie szczegółowego badania obecnych warunków. Jeśli gdzie, to właśnie w zarządzie komunalnym winno się badać ściśle miejscowe koniunktury, by nie narażać w przyszłości miast i gmin na katastrofalne szkody, wypływające ze zmian ekonomicznych, których można było uniknąć. Racjonalne granice okręgów administracyjnych nie są zresztą jedyną formą, zapewniającą uwzględnienie czynnika ekonomicznego, (o regulacji była mowa powyżej), niemniej placówki gospodarcze miast muszą się z przyszłymi podstawami ekonomicznymi rozwoju związków komunalnych liczyć ściśle, poświęcając tej stronie rozbudowy ścisłą uwagę. **).

VI. Komunalne urzędy gospodarcze.

W uznaniu wielkiej wagi, jaką dla całokształtu życia gospodarczego i spraw komunalnych przedstawia racjonalnie prowadzona polityka ekonomiczna samorządu terytorjalnego, szereg wielkich miast powołał do życia na Zachodzie specjalne urzędy gospodarcze. Na 157 miast w Niemczech, które odpowiedziały na ankietę Związku Miast, 46 posiadało urzędy gospodarczo-

*) Por. Preussischer Landtag. Drucksache Nr. 1127/29, 1356 z r. 1927. Por. również Deutsche Landw. Presse Nr. 46.

**) Werner Gley w swej pracy „Die Grosstädte Nordamerikas und die Ursachen ihrer Entwicklung, Frankfurter Geografische Hefte” 1927, stwierdza, iż do r. 1900 wszystkie wielkie miasta, za niewielu wyjątkami zawdzięczają swe powstanie przemysłowi i handlowi. Por. także Bücher: Die Grossstädte in Gegenwart und Vergangenheit. Drezno 1903 i P. Vidal de la Blache: Les grandes agglomerations urbaines. Annales de Geographie 1917/1918.

komunikacyjne. Zadaniem tych urzędów jest badanie życia gospodarczego i społecznego na terenie związków komunalnych, oraz ustalanie środków, wiodących do zmian w życiu gospodarczym i społecznym, niezbędnych lub korzystnych dla rozwoju gospodarczego miasta. Interesy samorządu i przemysłu, oraz handlu i rolnictwa są o tyle zbieżne, iż produkcja i obrót stanowią jedną z najważniejszych podstaw obecnego systemu podatkowego zarówno państwa, jak i samorządu. Nadto w miarę, im coraz wyższe pozycje w budżecie komunalnym tworzą dochody z przedsiębiorstw, staje się kwestia gospodarcza i doskonała znajomość warunków produkcji i obrotu czynnikiem decydującej wagi także i dla zarządu komunalnego. Miasto posiada w swoim ręku szereg czynników i środków produkcji w postaci gruntów, sił napędowych, komunikacji i t. d., przez co wpływa bezpośrednio lub pośrednio na życie gospodarcze danego związku komunalnego.

Zadaniem urzędów gospodarczych nie jest bynajmniej sztuczne powoływanie do życia pewnych gałęzi produkcji i obrotu, nie mających warunków rozwoju, a przeciwnie dokładne studjum i znajomość stosunków gospodarczych i społecznych powinna kierować polityką założycielską i popierającą samorządu terytorjalnego. Ma to miejsce szczególnie w państwach wysoko uprzemysłowionych, gdzie często jednostronna industrializacja związków komunalnych nie jest pożądaną i gdzie popieranie przez samorząd produkcji rolnej, hodowlanej i przeróbczej leży szczególnie w interesie ludności i kraju. Bardzo poważne zadania otwierają się przed placówkami gospodarczymi związków komunalnych w zakresie regulacji, rozbudowy i budownictwa mieszkaniowego, w polityce aprowizacyjnej miast, oraz popieraniu rolnictwa i rzemiosła, przemysłu i handlu. Urzędy gospodarcze, prowadząc ogólną politykę gospodarczą i komunalną na zasadach naukowych, są jak najbardziej powołane do tego, by określić racjonalne granice działalności związków komunalnych, uwzględniając każdorazowo kolejność potrzeb i podstawy najbardziej ekonomicznego ich zaspokojenia. W tym kierunku urzędy gospodarcze muszą śledzić pilnie zdolności płatnicze produkcji, obrotu i spożycia, dostosowując do nich w porozumieniu z wydziałem finansowym, zakres i rozrost agend komunalnych.

Dotyczy to zwłaszcza stosunków powojennych. Ciężki kryzys gospodarczy i trudności pozyskania na dogodnych warunkach i w dostatecznej wysokości kredytów zagranicznych i wewnętrznych, zmusiły także i zagranicą samorządy do oparcia budżetów komunalnych na zwyczajnych dochodach i wydatkach.

Wedle danych dyrektora Mulerta wydatki budżetowe brutto pruskich gmin miejskich przedstawiały się jak następuje:

Zwyczajny budżet		Nadzwyczajny budżet	Razem	Nadzwyczajny budżet
wydatków w milj. mk.				w %
1911	2.100	700	2.800	25
1924	3.267	233	3.500	6,6

Pomimo faktu, iż niemieckie miasta otrzymywały naogół łatwiej, niżli przemysł i handel kredyty zagraniczne, budżety samorządowe opierały się przeważnie na dochodach zwyczajnych, pokrywając nawet jednorazowe wydatki zwyczajne i nadzwyczajne ze zwyczajnych dochodów.

Jeśli porównamy te stosunki ze stanem przedwojennym, gdy procenty od kredytów komunalnych dochodziły niejednokrotnie do 25% budżetu wydatkowego miasta, otrzymamy niewątpliwie zdrowszy układ stosunków, wywołany troską o zapobieżenie nadmiernemu zadłużeniu, hamującemu wszelki rozwój gospodarczy miasta. Szereg konsorcjów zagranicznych proponuje samorządom warunki kredytu, obciążające niedopuszczalnie wysoko przedsiębiorstwa i instytucje miejskie. Ma to miejsce zwłaszcza w krajach o zniżkowej walucie i ustawicznie wahających kursach, odsetki i potrącenia przewyższają tu częstokroć znacznie ryzyko wierzyciela, związane ze spadkiem waluty.

Konsekwencją jednak oparcia budżetów miejskich o zwyczajne dochody jest coraz wyższe obciążenie ludności wydatkami komunalnymi. Obciążenie to wynosiło na głowę ludności dla 51 większych miast w Niemczech.

w r. 1913	1924	1925
45,7 mk.	62,5 mk.	76,5 mk.

Jest kwestją otwartą, czy przy zaciągnięciu kredytów zagranicznych obciążenie budżetu procentami i ratami amortyzacyjnymi nie byłoby wyższe, niżli przy pokrywaniu wydatków nawet jednorazowo zwyczajnych i nadzwyczajnych, ze zwyczajnych dochodów, w każdym razie obciążenie ludności podatkami na cele administracji komunalnej rośnie wydatnie, wytwarzając wobec równoczesnego obciążenia przemysłu i obrotu państwowymi podatkami i opłatami, sytuację szczególnie ciężką dla produkcji i konsumpcji (podatki przerzucalne).

78,8% pokrycia wydatków komunalnych tworzą w pruskich samorządach miejskich dochody z podatków i tu leży rdzeń zagadnienia finansowego i gospodarczego wielkich miast i stolic.

Ponieważ dalsze zwiększenie komunalnych ciężarów podatkowych nie jest ani zamierzone, ani możliwe wobec dotkliwego kryzysu ekonomicznego, zachodzi konieczność ograniczenia dalszego rozrostu agend komunalnych i zmniejszenia wydatków administracyjnych, tam gdzie one są za wysokie w stosunku do rezultatów gospodarki i wydatków budżetowych, zwłaszcza w

zakresie niektórych działów opieki społecznej, nakładających na budżety miejskie poważne ciężary.

Oczywiście zakres działalności komunalnej w dziedzinie opieki społecznej jest zależny od ram ustawodawstwa socjalnego i ogólnej polityki socjalnej państwa, bez której nie może być odrębnie traktowany. Wydatki na publiczną dobroczynność wzrosły w Prusach z 5,6 mk. na głowę ludności w r. 1913, na 27,4 mk. w r. 1925, więc prawie pięciokrotnie. Są to jednak skutki ogólnej pauperyzacji ludności po wielkiej wojnie r. 1914, a zwłaszcza po okresie inflacji w tych państwach, w których miała ona miejsce.

W każdym razie prowadzenie szerokich agend opieki społecznej będzie stanowić ze względu na obecny gospodarczy stan kraju i powojenny kryzys jeszcze przez dłuższy okres jedno z najważniejszych zagadnień administracji komunalnej, niemniej oddział gospodarczy powołany jest do obmyślenia środków zaradczych; zmniejszenie wydatków w tej wielkiej dziedzinie administracji komunalnej dokonać się może zresztą na drodze zarówno produkcyjnego zatrudnienia bezrobotnych, jak i racjonalniejszej i oszczędniejszej gospodarki w szpitalach i zakładach opieki zamkniętej, pochłaniających dziś lwią część pozycji budżetowych większych miast i związków komunalnych przy pociągnięciu do świadczeń honorowych i płatnych samopomocy społecznej i inicjatywy prywatnej.

Zadaniem komunalnych urzędów gospodarczych jest ściśle spółdziałanie z resortowymi wydziałami związków komunalnych w potanieniu i usprawnieniu administracji samorządowej, przez pociągnięcie racjonalnych granic między inicjatywą prywatną i społeczną, a publiczną. Całokształt działalności komunalnej musi być uzgodniony nie tylko z możliwościami finansowymi, lecz także z kolejnością potrzeb ze stanowiska ich wagi publicznej i gospodarczej. Ocena warunków z tego stanowiska biorąc winna należeć do działów gospodarczych, które wyposażone w odpowiedni aparat rzeczowy i osobowy mają specjalne przygotowanie do wytyczenia na podstawach naukowych zakresu każdorazowo niezbędnych agend komunalnych. Jako przykład gospodarki komunalnej, która ze stanowiska ekonomicznego budzić może pewne wątpliwości, służy bardzo żywotna skądinąd gospodarka gminy wiedeńskiej. Wysiłek podatkowy gospodarstwa narodowego i ludności Austrii i Wiednia na cele komunalne jest tak olbrzymi, że łatwo może przekroczyć ich siły finansowe. Specjalnie podatek opieki społecznej (*Fürsorgeabgabe*), podatek mieszkaniowy, spożywczy, wodociągowy, anonsowy i t. d. zwracają się całym ostrzem przeciwko produkcji i obrotowi, oraz w drodze przerzucenia podatku przeciw konsumpcji, przeżywającej okres zubożenia. Podatki te zostały w r. 1926 jeszcze podwyższone, pomimo iż na budowę domów np. zapłacili w r. 1924/5 lo-

katorzy 341 miliardów koron tytułem podatku mieszkaniowego, więc olbrzymią sumę.

Nadto w wykonaniu budżetu dochody z podatków wzrosły w r. 1924 z 750 milj. (inflacja) na 1,9 bilj. koron (280%). Z ekonomicznego punktu widzenia rozrost gospodarki komunalnej nie może dokonywać się kosztem produkcji, obrotu, oraz konsumpcji, stąd zadaniem czynnika ekonomicznego w zarządzie miasta jest dostosowanie wydatków miasta do istotnie niezbędnych ram gospodarki komunalnej, zagrożonej zresztą poważnie przy trwałem nadmiernem obciążeniu podatkami produkcji i obrotu. Granice gospodarki komunalnej zależą po wojnie w o wiele wyższym jeszcze stopniu, niżli przed wojną od sił płatniczych produkcji i obrotu, oraz zdolności nabywczych konsumpcji. Tam gdzie rozrost gospodarki komunalnej poczyną rodzić ciężary podatkowe, przerastające siły finansowe ludności i gospodarstwa społecznego, tam wszędzie daje się odczuć coraz większa niechęć podatników przeciw gospodarce komunalnej, podcinającej wysokiem opodatkowaniem przy równoczesnych nadmiernych ciężarach na rzecz państwa, podstawy rozwoju przedsiębiorstw przemysłowych i handlowych. Opozycja nie tylko sfer gospodarczych, ale i niektórych przedstawicieli nauki ekonomicznej przeciw gospodarce komunalnej szła tak daleko, iż nawet agendy samorządu miejskiego, niekwestjonowane zazwyczaj, więc wodociągi, gaz, oświetlenie, tramwaje i t. d. wywołują sprzeciw przedstawicieli nauki, stojących na gruncie neo-menchesteryzmu (Mieses z austriackiej szkoły) nadto Hilferdinga, Cherona i in. W wielu dziedzinach gospodarki komunalnej opinie te znajdują pełne uzasadnienie wobec biurokratyzowania i nadmiernych kosztów administracyjnych, aczkolwiek z drugiej strony należy stwierdzić, iż wyodrębnione z ogólnej administracji zakłady i przedsiębiorstwa miejskie przeprowadziły ostatnio szereg reform organizacyjnych w kierunku większej sprawności handlowej i technicznego udoskonalenia, oraz potaniaenia produkcji. Rozrost gospodarki komunalnej pozostaje w związku z wydatnym wzrostem majątku i kapitału komunalnego, skoro w Niemczech na 77 wielkich i średnich miast, w 13 miastach przeszło 40% własności gruntowej należało do gmin, które stały na drugim miejscu, tuż po wielkich bankach hipotecznych, jeśli chodzi o kredyt hipoteczny. Banki komunalne rozporządzają coraz większym kapitałem, otrzymując także pożyczki zagraniczne, a komunalizacja kapitału postępuje szybko, często nawet szybciej niżli indywidualna kapitalizacja.

Miasto Berlin finansuje 67 towarzystw akcyjnych, więc 16 spółek osadniczo-budowlanych, 12 komunikacyjnych, 12 przedsiębiorstw użyteczności publicznej, 5 żywnościowych i 22 różnych.

Zadaniem administracji komunalnej jest popieranie gospodarczego i kul-

turalnego rozwoju miasta i ludności, właściwy jednak zakres działania zależy w tych nieograniczonych niemal ramach od siły kapitałowej zarządu miasta, który jak widzimy ma tendencję wzrostu. Po wojnie w związku z wydatnym wzrostem bezrobocia i chronicznym niemal stanem przesilenia gospodarczego, rosną jednak zadania samorządu bardzo poważnie, co znajduje swój wyraz w ustawodawstwie państwowym, wkładającym cały szereg nowych zadań, zwłaszcza w dziale opieki społecznej na samorządy, niezawsze otrzymujące pokrycie budżetowe dla tych wzmożonych funkcji.

Zakres działania administracji komunalnej nie jest tedy ściśle zamknięty, zależąc w wyższym jeszcze stopniu, niżli zarząd państwowy od każdorazowych miejscowych warunków gospodarczych i społecznych i rozwoju przedsiębiorczości prywatnej i społecznej. Etatyzmowi komunalnemu przeciwstawić się musi podobnie jak w zakresie państwowości, inicjatywa społeczna i indywidualna; tam jednak gdzie w grę wchodzi interesy publicznego dobra, nie znajdujące zabezpieczenia w produkcji i obrocie prywatnym, tam wszędzie zwłaszcza w okresie powojennym muszą być poza ogólnymi działaniami administracji komunalnej utrzymane placówki gospodarcze miasta i przedsiębiorstwa komunalne, oczywiście, o ile przestrzegają zasady ekonomicznej, taniości i dogodności taryf i usług.

Działy gospodarcze miast mają w tych warunkach wdzięczne i odpowiedzialne zadanie obmyślenia z punktu widzenia ściśle ekonomicznego granic działalności samorządu terytorjalnego i wzajemnego ustosunkowania do inicjatywy prywatnej i społecznej, zwłaszcza w zakresie gospodarczym. Jest jasne, że rozstrzygnięcie tej kwestji poza całem jej teoretycznem znaczeniem musi oprzeć się na uwzględnieniu przede wszystkim miejscowych warunków.

Istniejące placówki gospodarcze w centralnej administracji związków komunalnych nie zawsze odpowiadają tak szeroko zakreślonym zadaniom. Niemniej w szeregu miast istnieją już specjalne referaty gospodarcze, które noszą nazwę urzędów gospodarczych, biur komunikacyjnych, biur polityki komunalnej, urzędów przemysłowych i handlowych, portowych, targowych i t. d., wreszcie urzędy statystyczne, referaty prasowe i t. d. zajmują się również sprawami gospodarczymi. Organizacja tych placówek jest wielce rozmaita, utrudniając jednolitą konstrukcję. Jednym z najstarszych urzędów charakteru ekonomicznego jest urząd portowy i gospodarczy miasta Mannheim *). Zadaniem urzędu jest wedle brzmienia statutu przygotowanie i opinjowanie zarządzeń miasta, mających na celu rozbudowę w interesie przemy-

*) Por. Nellessen: Wirtschaftsförderung. Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften 1927. Ergänzungsband H - Z. Por. również Wilden: Wirtschaftspflege in der Gemeinde. Deutscher Kommunalkalender 1923 i Weber. Verkehrs und Industrieförderung w zbiorowej pracy „Die Zukunftsaufgaben der Deutschen Städte.

słu urządzeń portowych i kolejowych, rozbudowę miasta, dostarczenie taniej siły napędowej, budowę mieszkań robotniczych i t. d.

Do urzędu należą starania o ściągnięcie do miasta i poparcie nowych placówek przemysłowych i wogóle obserwacja i poparcie miejscowego rozwoju gospodarczego.

W mieście Cassel istnieje specjalny urząd komunikacyjny i gospodarczy, który poza służbą ruchu ma na celu poparcie produkcji przemysłowej przez racjonalną politykę przemysłową, rozbudowę portów i lotnictwa. Nadto urząd gospodarczy kieruje szeregiem własnych przedsiębiorstw w rodzaju „wydziału zaopatrywania”, zaopatrującego miasto we wszelkie potrzeby natury biurowo - administracyjnej, własnej drukarni, biura ogłoszeń, składów towarowych, kolei przemysłowej i t. d. Poza działalnością przedsiębiorczą prowadzi urząd komunikacyjny i gospodarczy ogólną politykę ekonomiczną, mającą na celu poparcie produkcji i obrotu. Urząd gospodarczy podjął wielce skuteczne starania o uruchomienie szeregu gałęzi przemysłu w rodzaju budowy samolotów, jedwabnictwa, komunikacji lotniczej i t. d. Dzięki intensywnej propagandzie urzędu gospodarczego zwiedziło miasto Cassel około 100.000 obcych w 1925 r.

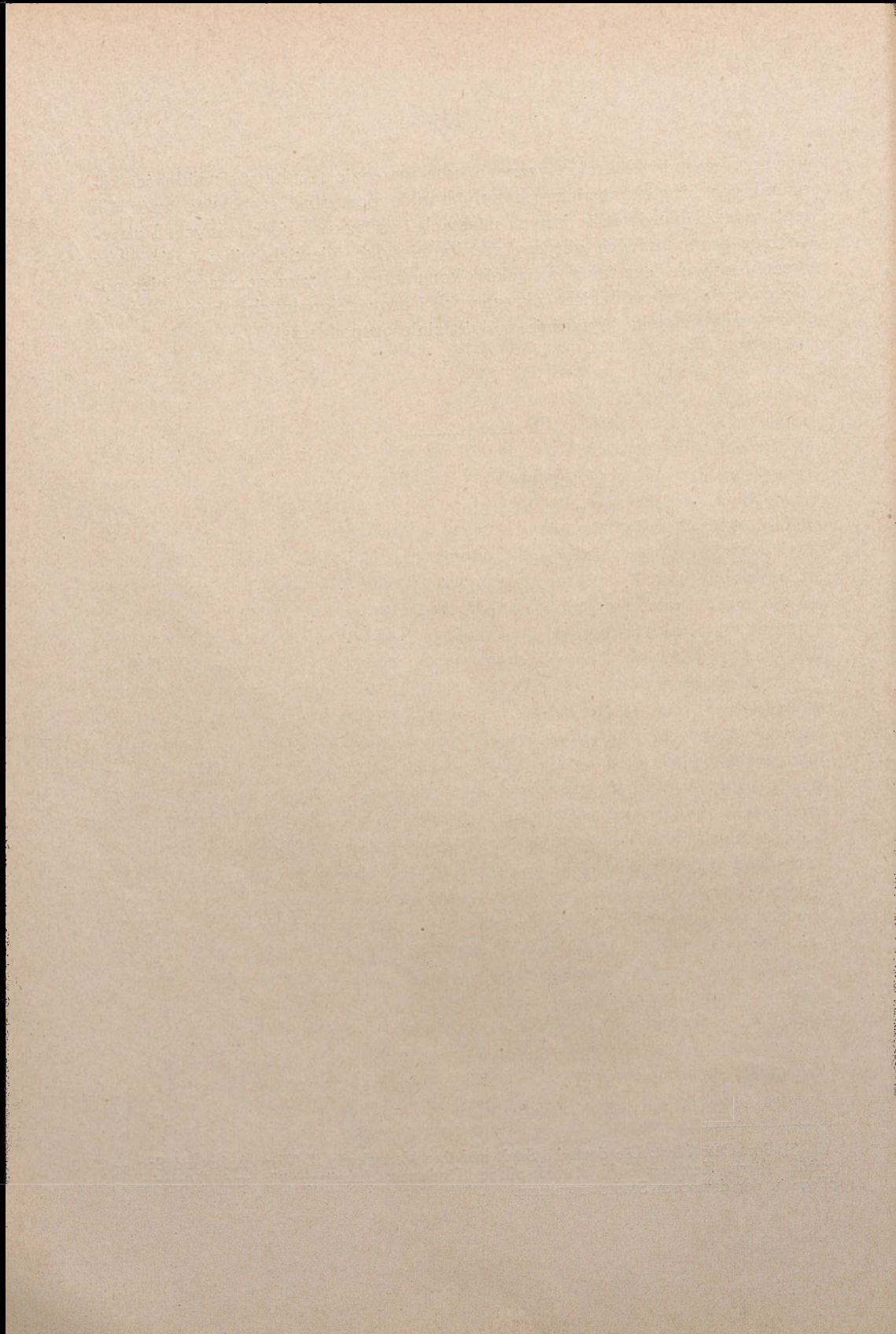
Bardzo żywotną działalność rozwija urząd gospodarczy m. Frankfurtu, założony w 1913 r. a zorganizowany jako deputacja, złożona z 6-ciu mianowanych i 10-iu z wyboru pochodzących członków. Urząd ma 3 oddziały: dla handlu, przemysłu i komunikacji, dla rękodziela i drobnego przemysłu, oraz dla ruchu obcych. Charakterystyczne jest, iż urząd gospodarczy w Frankfurcie ma specjalny oddział w Berlinie, który załatwia wszystkie sprawy, związane z interwencją w centralnych władzach państwowych. Urząd gospodarczy ma poważne zasługi w uruchomieniu targów frankfurckich. Do urzędu należy kierownictwo zakładami portowymi i biurem reklamy miejskiej, zorganizowanem jako towarzystwo mieszane. Specjalną uwagę zwraca urząd frankfurcki na zaopatrzenie przemysłu w siły napędowe, oraz na rozbudowę tanich i dogodnych komunikacji, przytem urząd gospodarczy stara się o najkorzystniejsze połączenia kolejowe w kraju i zagranicą. Urząd współdziałał także w budowie nowych kanałów, rozbudowie linii lotniczych i t. d. Również bardzo ciekawą organizację biura gospodarczego posiada miasto Królewiec, które w 1922 r. powołało do życia urząd gospodarczy - statystyczny, jako odrębny decernat dla prowadzenia całokształtu polityki komunalnej. Do urzędu należy prowadzenie statystyki, dalej sprawy przemysłowe i ogólne studia gospodarcze, mające znaczenie dla rozwoju miasta. Statystyka została dostosowaną ściśle do celów administracyjnych, w szczególności do potrzeb komunikacyjnych i walki z drożyzną. Urząd gospodarczy - statystyczny roz-
tacza opiekę nad rzemiosłem i prowadzi ożywioną propagandę w kierunku

popularyzowania zagadnień gospodarczych o charakterze komunalnym. Urząd wydaje specjalne pismo: „Gospodarstwo a Statystyka”.

Miasto Kiel posiada oddział prawny, techniczny i propagandowy, zorganizowane w odrębnym biurze handlowo - przemysłowym. Oddział techniczny bada możliwości zakładania nowych gałęzi przemysłu, oddział prawny przygotowuje umowy i podstawy prawne dla osiedlenia nowych przedsiębiorstw przemysłowych. Szeroko rozbudowany jest urząd gospodarczy miasta Lipska, który obejmuje 3 oddziały, komunikacyjny, gospodarczy i informacyjny. Urząd gospodarczy utrzymuje żywe stosunki ze sferami gospodarczymi, bada konjunktury handlowe i przemysłowe, otacza opieką targi lipskie (wystawy). Podobnie zorganizowane są urzędy gospodarcze w Düsseldorfie, w Monachjum i w całym szeregu innych miast niemieckich. Placówki te, posiadające na czele osoby z wyższem wykształceniem ekonomicznem i prawnem nadają polityce komunalnej jednolity kierunek gospodarczy, kładąc kres dotychczasowemu stanowi rzeczy, w którym każdy z szeregu wydziałów, biur i urzędów prowadził często niezgodnioną z centralnym zarządem miasta odrębną politykę gruntową, komunikacyjną, osadniczą i t. d. Nadto, urzędy te, utrzymując żywy kontakt ze sferami gospodarczymi, reprezentacjami interesów i związkami zawodowymi, rozporządzają niejednokrotnie wyczerpującym materiałem informacyjnym, niezbędnym zarówno dla administracji komunalnej, jak i zainteresowanych sfer, chcących korzystać z udogodnień komunalnych w zakresie gruntów, prądu, sił napędowych i t. d. Do urzędów gospodarczych należy również decyzja co do formy przedsiębiorstw komunalnych (mieszane, czyste itd). Jak wykazały dotychczasowe doświadczenia oddają specjalne placówki gospodarczo - komunalne bardzo poważne usługi administracji samorządowej, dostarczając wszystkim wydziałom i przedsiębiorstwom gruntownie przemyślanego materiału ekonomicznego, opartego na teoretycznych przesłankach i żywym kontakcie z praktyką życia gospodarczego. Placówki ekonomiczne w administracji komunalnej przyczyniły się w znacznej mierze do uzgodnienia i jednolitości polityki komunalnej, co wzmocniło niewątpliwie stanowisko samorządu terytorjalnego zarówno wobec centralnych władz państwowych, jak i sfer gospodarczych. Skuteczność działalności czynnika gospodarczego przy związkach komunalnych podnosi niewątpliwie jak najwydatniejszy udział czynnika z wyboru pochodzącego, w urzędach gospodarczych winny być powołane do życia specjalne komisje, złożone z przedstawicieli przemysłu, handlu, rękodziela i nauki. Rozwój placówek gospodarczych samorządu terytorjalnego zależy od racjonalnego doboru osób kierowniczych; tam gdzie powołano wybitnych ekonomistów z przygotowaniem prawniczym i administracyjnym o szerokim poglądzie, ujmującym całość zagadnienia i celowość akcji, zależnej w znacznej mierze od wyelimi-

nowania czynnika biurokratycznego, tam wszędzie rezultaty działalności komunalnych biur ekonomicznych były bardzo pomyślne, stanowiąc wzór dla tego rodzaju placówek w innych miastach i związkach komunalnych. Potrzeba biur gospodarczych dotyczy zresztą nietylko wielkich miast i ośrodków przemysłowych, lecz także związków komunalnych wyższego rzędu, więc powiatowych i wojewódzkich (okręgowych i prowincjonalnych), które rozwijają żywotną działalność właśnie w dziedzinie gospodarczej *).

*) Por. Otto Most: Die deutsche Stadt und ihre Verwaltung II. Wirtschafts und Sozialpolitik. Riess: Kommunale Wirtschaftspflege. Lindeman: Arbeiterpolitik und Wirtschaftspflege in der deutschen Städteverwaltung.



REFORMA ADMINISTRACJI KOMUNALNEJ

REFORMA ADMINISTRATIVA

W gospodarczej polityce komunalnej odgrywa ważną rolę racjonalny podział agend samorządowych i usprawnienie, oraz uproszczenie administracji komunalnej, na podstawie naukowej organizacji, psychotechniki i poradnictwa zawodowego. Łączy się ten moment z wykształceniem administracyjno - gospodarczym materiału urzędniczego i pracowniczego. Przystępujemy do omówienia tych kwestyj z punktu widzenia ekonomiki, poświęcając specjalną uwagę podziałowi agend komunalnych, jako zasadniczej podstawie racjonalnej organizacji.

I. Racjonalna organizacja administracji komunalnej w teorii.

Dr. Buccerius *) z okazji omawiania budżetów komunalnych ustala następujący schemat podziału agend samorządowych:

- 1) Ogólna administracja.
- 2) Policja.
- 3) Administracja budowlana.
- 4) Przedsiębiorstwa i zakłady.
- 5) Szkolnictwo.
- 6) Szkoła i nauka.
- 7) Opieka społeczna (dobroczynność, opieka nad młodocianymi, zdrowotność).
- 8) Finanse komunalne.

Zjazd niemieckich miast **) przewiduje następujący podział agend komunalnych:

1) *Ogólny Zarząd* (urząd statystyczny, prasowy, gospodarczy, wyborczy, mieszkaniowy) funkcje zlecone (urząd rozjemczy, ubezpieczeniowy, stanu cywilnego, zlecone funkcje dla państwa i kościoła).

2) Policja (państwowa policja, policja budowlana, handlowa, zdrowotna, dobroczynna).

*) Por. Buccerius. Städtische Haushaltungspläne Preuss. Verwaltungsblatt. 1921.

**) Richtlinien des deutschen Städtetages.

3) Zarząd Budowlany (Budownictwo nadziemne, podziemne, urząd rozbudowy).

4) Przedsiębiorstwa (gazownia, elektrownia, wodociągi, koleje elektryczne, domy składowe, rzeźnia, hale i targowiska, kąpieliska, czyszczenie ulic, kanalizacja, wywóz śmieci, tabory, zakład dezynfekcyjny, straż ogniowa, zarząd parkami i ogrodami, cmentarze).

5) Szkolnictwo, (powszechne, średnie, wyższe, zawodowe i doksztalcające, seminarja).

6) Sztuka i Nauka (teatry, muzyka, orkiestry, biblioteki, czytelnie, muzea, uczelnie wyższe).

7) Opieka Społeczna (opieka nad biednymi i sierotami, nad młodzieżą, urząd pracy, opieka mieszkaniowa, zdrowotność, domy zdrowia, poradnie i t. d.).

8) Zarząd skarbowy (majątek i długi, podatki, fundacje, administracja placami budowlanymi, zarząd lasami i dobrami, kasy oszczędności, lombardy).

Podział agend Zjazdu miast („Deutscher Städte-Tag“) jest dużym krokiem naprzód w usystematyzowaniu działalności związków komunalnych. Wyczerpujące wyliczenie jest co prawda zawsze zawodne, wobec ustawicznie nowych zadań kulturalnych i gospodarczych związków komunalnych, tak więc w przedsiębiorstwach widzimy brak np. betoniarni, klinkarni, drukarni, fabryk nawozów z fekalji i t. d. Centralizacja policji w jednym dziale budzi poważne wątpliwości, aczkolwiek z punktu widzenia administracyjnego zaleca się jednolitością ujęcia. Policja bezpieczeństwa, budowlana i zdrowotna, wymaga tak różnorodnych kwalifikacji po stronie organów, wykonujących tę policję, iż raczej winna być wspólnie traktowana z poszczególnymi działami resortowymi. Nadto brak odpowiedniego uwzględnienia odrębnego działu gospodarczego, który widzimy w szeregu miast niemieckich.

Niemniej sam podział agend jest jasny i jednolity *), nadto może być zastosowany nie tylko do miast wielkich, ale i średnich. Szereg miast w Niemczech trzyma się tego podziału, oczywiście z odpowiednimi zmianami, dostosowanymi do lokalnych warunków (Królewiec i Frankfurt n/M. i w. i.).

Systematyczny układ agend komunalnych, odbiegający od planu Zjazdów Miast przewiduje Dr. Eicke**) dla wielkich centrów miejskich. Wychodzi on z zasadniczego podziału funkcji administracyjnych na dwie grupy: zwierzchnicze (władcze „Hoheitsverwaltung“) i przedsiębiorstwa. W miarę

*) Por. Conseil municipal de Paris Rapport General par M. Francois Latour. Paris 1924.

**) Por. Dr. Eicke: Der Geschäftsverteilungsplan einer Grosstadt. Zeitschrift für Komm. Wirtschaft. Nr. 6. 1928.

im bardziej wybijają się na plan pierwszy agend komunalnych sprawy gospodarcze, musi być odrębne traktowanie spraw technicznych i ekonomicznych oraz administracyjnych odpowiednio przeprowadzone. Każda z 2 zasadniczych grup (zwierzchnicza i przedsiębiorstw) dzieli się na pięć działów:

- 1) Administracja główna.
- 2) Gospodarstwo.
- 3) Technika.
- 4) Opieka społeczna.
- 5) Kultura.

Wszystkie działy komunalne zarówno administracyjne, jak przedsiębiorstwa muszą być organicznie włączone w powyższy schemat dostosowany do systemu magistrackiego. Na czele całej organizacji stoi rada miejska i magistrat, oraz nadburmistrz z dwiema kancelaryjami (rady miejskiej i magistratu), biurem prasowym i biurem organizacyjno - rewizyjnym. Odpowiedzialny jest tu za obie dziedziny administracji (rada i magistrat) nadburmistrz, obie kancelarie obsługują odrębnie radę i magistrat. Biuro rewizyjne podlega nadburmistrzowi, umożliwiając mu kontrolę wszystkich działów administracji komunalnej, obok zmian organizacyjnych. Podobnie jest wyjęte z ogólnej administracji biuro prasowe, połączone z wystawami i propagandą.

Na czele każdego z pięciu zasadniczych działów stoi płatny kierownik, członek magistratu (ławnik, radca miejski). Kierownik I działu winien mieć wykształcenie prawniczo-skarbowe, drugiego ekonomiczne, trzeciego techniczne, czwartego medyczno-higieniczne, o charakterze socjalnym, piątego wreszcie humanistyczno - oświatowe. Dział ogólny obejmuje dwa poddziały: ogólny zarząd i urząd skarbowo - rachunkowy. Ogólny zarząd skupia sprawy personalne, zarząd budynkami miejskimi, urząd stanu cywilnego, biuro prawne, urzędy rozjemcze, komisariaty, urząd ubezpieczeń, sądy przemysłowe i kupieckie, urząd statystyczny wraz z wyborczym. Urząd skarbowo - rachunkowy obejmuje zarząd finansowo - podatkowy i centralną kasę miejską.

Urząd gospodarczy ma prócz ogólnego, referat ekonomiczny, prasowy, referat dla handlu, przemysłu i komunikacji, referat rzemieślniczy, referat dla przedsiębiorstw komunikacyjnych, dla przedsiębiorstw przemysłowych i referat aprowizacyjny, oddział pośrednictwa pracy, (o ile nie jest upaństwowiony) i poradni zawodowej. Referenci nie są oczywiście przełożonymi dyrektorów przedsiębiorstw, niemniej prowadzą politykę komunalną, niezależną od potrzeb poszczególnych przedsiębiorstw. Dział techniczny obejmuje trzy poddziały: osadnictwo i urząd budownictwa nadziemnego, budownictwo podziemne, oraz urząd dla budownictwa maszynowego i elektrotechniki. W dziale osadnictwa i budowy nadziemnej widzimy skupione agendy administracyjne własności ziemskiej, pomiarów, rozbudowy i regulacji, nowych budów; policji

budowlanej, dalej urząd wynajmu i hipotek, oraz, ogrodnictwo. Podziemne budownictwo obejmuje budowę ulic, portów, mostów i dróg wodnych. Wreszcie budownictwo maszynowe obejmuje referat maszyno - techniczny, ciepłotekniczny i elektrotechniczny.

Opieka społeczna dzieli się na 2 działy: właściwą opiekę, obejmującą oddział prawny, urząd mieszkaniowy (pozostały jeszcze z okresu przymusowej gospodarki), gospodarczą opiekę, oraz oddział zdrowotny, wraz z referatem przysposobienia fizycznego i higieny.

Kultura obejmuje dwa działy: szkolny i oświatowo - naukowo - kulturalny. Pierwszy dział grupuje szkolnictwo średnie, dalej powszechne, szkolnictwo zawodowe, oraz ogrody i ochronki dziecięce (przedszkola). Dział drugi obejmuje biblioteki, muzea, archiwa, uniwersytety powszechne, oraz oświatę pozaszkolną.

Poszczególne poddziały mogą, ale nie muszą mieć specjalnych ławników (decernentów, radców i t. d.), na przykład szkolny i oświatowy może prowadzić pedagog, obejmujący jednak sprawy kulturalne i naukowe. Natomiast specjalne komisje (deputacje) celem wykonania nadzoru i kontroli ze strony rady miejskiej winny być utworzone dla 5-ciu zasadniczych działów, więc centralnej administracji, działu gospodarczego, technicznego, opieki społecznej i spraw kultury i oświaty. Deputacje te mogą dla specjalnych agend, odgrywających ważniejszą rolę w administracji komunalnej utworzyć wydziały wykonawcze (zarządy), nadają się tu zwłaszcza wydziały finansowy, statystyczny, budownictwa nadziemnego i podziemnego, opieki nad młodzieżą, szkolnictwa zawodowego i doksztalającego i t. d.

W magistracie jako referenci odnośnych spraw technicznych z głosem doradczym mogą być dopuszczeni dyrektorowie przedsiębiorstw komunalnych, zwłaszcza jeśli czynnik techniczny nie jest dostatecznie reprezentowany w radzie miejskiej i magistracie.

Dział przedsiębiorstw obejmuje w tych samych pięciu zasadniczych grupach (ogólna, gospodarcza, techniczna, opieki społecznej i kultury) przedsiębiorstwa komunalne, bez względu na ich formy organizacyjno - prawne.

Dział ogólny obejmuje kasę oszczędności, lombard i zarząd materiałami biurowymi.

Dział gospodarczy dzieli się na komunikacje, właściwe sprawy gospodarcze i aprowizację, w dziale komunikacyjnym widzimy tramwaje elektryczne, lotnictwo i porty; w dziale gospodarczym targi, przedsiębiorstwa reklamowe, towarzystwo finansowania, wreszcie dział aprowizacyjny grupuje rzeźnię i targowiska, hale, majątki ziemskie, oraz mleczarnie. W dziale technicznym mamy trzy grupy, nadziemne i podziemne budownictwo, oraz maszyno-i elektro-technikę. W grupie budownictwa nadziemnego widzimy zarząd lasami, to-

warzystwa budowlane, grzebanie umarłych (wraz z krematorjami). Budownictwo podziemne obejmuje kanalizację, usuwanie i spalanie śmieci i odpadków, tabory i czyszczenie ulic. Dział maszynowy i elektrotechniczny obejmuje wreszcie elektrownię, gazownię, wodociągi i gaszenie ognia (straż pożarną).

Dział opieki społecznej w dziale właściwej opieki obejmuje warsztaty produkcyjne dla objętych opieką, w dziale zdrowotnym: szpitale, sanatoria, kąpieliska i stadjony społeczne. Wreszcie dział kultury i oświaty obejmuje teatry, ogród zoologiczny i botaniczny, domy ludowe i t. d.

W przedsiębiorstwach widzimy więc zarówno zakłady dobroczynne, które przynoszą deficyt, jak i przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, pokrywające koszty bez zamiaru osiągania czystego zysku, jak wreszcie właściwe przedsiębiorstwa, mające na celu osiągnięcie czystych zysków. Widzimy tu zgrupowane wszystkie przedsiębiorstwa komunalne bez względu na ich formy organizacyjno - prawne, więc zarówno niewydzielone przedsiębiorstwa we własnym zarządzie miasta, jak przedsiębiorstwa usamodzielnione, lecz we własnym zarządzie miejskim, jak towarzystwa o prywatno-prawnej formie (spółki z ogr. odp. i akcyjne), lecz o wyłącznym kapitale akcyjnym lub udziałowym w ręku miasta, jak wreszcie towarzystwa mieszane z udziałem kapitału prywatnego*). Podobnie mamy tu do czynienia zarówno z przedsiębiorstwami zdecentralizowanymi, w których dyrekcja czy zarząd ma zupełnie swobodne ręce, więc kasami oszczędności, tramwajami, zakładami portowymi, kanalizacją, czyszczeniem ulic, elektrowniami, gazownią, wodociągami i t. d., jak z przedsiębiorstwami zdekoncentrowanymi, które wprowadzić nie są w zupełności wyodrębnione i usamodzielnione, lecz mają być zawiadywane wedle wskazówek i wytycznych centralnego zarządu (ew. statuty) z prawem egzekutywy w pewnych ściśle określonych kierunkach. Tu należą rzeźnie i targowiska, szpitale, kąpieliska, krematoria i t. d. Inż. Dr. Eicke żąda dla zdecentralizowanych przedsiębiorstw odrębnej osobowości prawnej w formie spółki akcyjnej, przyczem pokrewne przedsiębiorstwa należałoby łączyć w koncerny, również spółki akcyjne, dla zdekoncentrowanych przedsiębiorstw wystarcza Dr. Eicke'owi forma usamodzielnienia (statuty) bez nadania osobowości prawnej. Po szczegółowych wywodach naszych w tej kwestji w części o przedsiębiorstwach komunalnych wstrzymujemy się na tem miejscu od ponownego poruszania problemu usamodzielnienia przedsiębiorstw komunalnych.

Projekt inż. Eicke'go ma wiele zalet z punktu widzenia przejrzystości podziału agend komunalnych. Uzgodnienie podziału administracyjnego z podziałem przedsiębiorstw komunalnych w pięciu zasadniczych działach: ogólnego zarządu, spraw gospodarczych, technicznych, opieki społecznej i kultury,

*) Por. wyżej „Przedsiębiorstwa Komunalne”.

oraz oświaty jest niewątpliwie krokiem naprzód w uproszczeniu administracji samorządowej. Oczywiście w zapale uproszczenia i segregacji posunął się projektodawca często za daleko, niemniej sam schemat jest w wielu względach zalecenia godny.

Zasadniczo słuszne jest ściśle odróżnienie między zarządem administracyjno-zwierzchniczym, a przedsiębiorstwami komunalnymi. W tym kierunku szereg miast popełnia błędy, odbijające się ujemnie na toku spraw inwestycyjnych i bieżących. Nie jest słuszne, co u nas ma często miejsce nawet w zarządzie stolicy i wielkich miast, by przedsiębiorstwa tramwajowe rozstrzygały o polityce komunikacyjnej miasta, przedsiębiorstwa aprowizacyjne (wydziały zaopatrywania) o polityce zaopatrzenia i regulacji cen.

Wówczas bowiem często może się zdarzyć, iż kierownictwo tramwajów elektrycznych niechętnie będzie widziało rozbudowę ruchu autobusowego i kolei dojazdowych, co nie leży bynajmniej w interesie mieszkańców i rozwoju przemysłu i handlu, oraz ruchu turystycznego. Podobnie nie mogą zakłady i przedsiębiorstwa tego rodzaju, co rzeźnie, targowiska, sklepy miejskie, piekarnie i mleczarnie i t. d. rozstrzygać o polityce zaopatrzenia i regulacji cen, często bowiem zbyt „lokalny patryotyzm” każe odrzucić kierownictwu przedsiębiorstwa aprowizacyjnego z punktu widzenia konkurencji; spółdzielnia z czynnikiem spółdzielczym, solidnym obrotem prywatnym i t. d. Stąd uważam za niezbędne w interesie racjonalnej administracji komunalnej: oddzielenie funkcji nietyle zwierzchniczych, ile rozstrzygających o kierunku polityki gospodarczej w pewnej dziedzinie samorządowej, od funkcji wykonawczych, leżących w rękach przedsiębiorstw komunalnych. Dwa te czynniki muszą być dla uniknięcia wszelkich nieporozumień postawione obok siebie w ten sposób, by czynnik zwierzchniczy nie mieszał się w wykonawcze funkcje czynnika przedsiębiorczego, pozostawiając mu niezbędną swobodę ruchów, by jednak z drugiej strony czynnik przedsiębiorczy nie prowadził polityki, przeciwstawiającej się potrzebom komunikacyjnym lub aprowizacyjnym miasta, nad czym czuwać ma centralna administracja związku komunalnego.

Zgrupowanie ogólnego zarządu z zarządem skarbowym w jednym dziale nie zawsze jest możliwe, zwłaszcza w większych ośrodkach miejskich, ze względu na olbrzymie agendy obu działów, nadto kwalifikacje i kierunki prowadzenia obu tych działów są zasadniczo różne, a często nawet z sobą sprzeczne. Sprawy racjonalnego wyszkolenia i przeszkolenia materiału urzędniczego, mogą często ucierpieć wobec zbyt oszczędnościowego systemu skarbowości komunalnej, ta ostatnia może znowu ucierpieć wobec zbyt wybujałej polityki personalnej oddziału ogólnego.

Rachunkowość i organizacja centralnej kasy miejskiej winna być wzorem królewieckim przelana raczej do kasy oszczędności, jako banku miejskie-

go. Wszystkie urzędy i przedsiębiorstwa będą miały wówczas odrębne konta w kasie, co najwyżej kontrola powinna należeć do oddziału finansowego, wówczas jednak jest zbędne biuro rewizyjne - organizacyjne przy nadburmistrzu. Podobnie powinien dział ubezpieczeń przejść do przedsiębiorstw komunalnych I grupy.

Figurujący w dziale ogólnym, dział statystyczny, jako wybitnie ekonomiczny winien być przyłączony do działu gospodarczego, nadto zamiast ogólnego referatu tu zbędnego, powinien być utworzony dział gospodarczej polityki komunalnej, wspólnie połączony z działem ekonomicznym. Do działu gospodarczego należeć winno w referacie polityki komunalnej spółdziałanie z działem technicznym w sprawach polityki terenowej i budownictwa mieszkaniowego, z działem kultury w sprawach szkolnictwa zawodowego, z działem opieki społecznej w sprawach produkcyjnego zajęcia bezrobotnych i t. d. Zgrupowanie w dziale ekonomicznym referatów przedsiębiorstw komunalnych, aprowizacyjnych i wogóle przemysłowych, oraz popieranie przemysłu, handlu i rękodzieła umożliwia prowadzenie jednolitej polityki gospodarczej w zakresie komunalnym.

W dziale ekonomicznym powinien być nadto utworzony referat finansowo-kredytowy, nie tylko dla uzgodnienia kwestji najracjonalniejszego sfinansowania zadań komunalnych, zarówno w działach administracyjnych jak i przedsiębiorstwach, o ile nie należy to do działu skarbowości komunalnej, ale także dla poparcia związków i spółdzielni kredytowych, bankowości, instytucji oszczędnościowych i t. d. W ten sposób zorganizowany dział ekonomiczny stałby się duszą administracji komunalnej, opierając się na doświadczeniach teorii i praktyki gospodarczo - samorządowej.

Elsner ustala siedem zasadniczych działów administracji komunalnej: zarząd ogólny, skarbowy, (wraz z administracją majątku, instytucjami kredytowymi), budowlany (wraz z budownictwem mieszkaniowym i ogrodnictwem), zdrowotny, szkolny, socjalny i gospodarczy (wraz z przedsiębiorstwami *).

Rozporządzenie o statystyce finansowej z dn. 25 czerwca 1927 (R. G. Bl. str. 245) opierając się na projekcie Tetzlaffa **) ustala następujący podział agend komunalnych dla celów statystyki finansowej: ogólny zarząd, policja, szkolnictwo, kościoły i wyznania, sztuka i nauka, budownictwo, poparcie gospodarstwa społecznego, zdrowotność i opieka społeczna, urządzenia i zakłady użyteczności publicznej, zarząd finansowo - podatkowy, przedsiębior-

*) Por. Elsner: Reformen in der inneren Verw. Organisation der Städte. Deutscher Kommunal - Kalender 1927.

**) Tetzlaff. Reformen im komm. Etats und Rechnungswesen. Berlin 1926

stwa. Podział ten wychodzi podobnie jak Bucciariusza ze stanowiska potrzeb budżetowych, starając się o uzgodnienie planów gospodarczych i zamknięć rachunkowych.

Dr. Kleinstück **) opierając się na obowiązującym w Niemczech ustawodawstwie stara się zgrupować wszystkie agendy komunalne w urzędach miejskich, które funkcjonują w wielkich miastach samodzielnie w obrębie wytycznych, ustalonych przez czynnik z wyboru pochodzący (rady miejskie, deputacje i t. p.). Wchodzą tu w rachubę następujące urzędy: 1) zarząd ogólny, 2) skarbowy, 3) budowlany, 4) oświatowo - szkolny, 5) społeczny i zdrowotny, 6) przedsiębiorstwa. Podział ten wystarcza w zupełności na małe i średnie miasta, natomiast dla większych miast należałoby zwiększyć liczbę działów i urzędów administracyjnych, zawsze jednak w obrębie tych 6 działów. W ten sposób dział ogólny należałoby podzielić na dwie części: ogólny zarząd i personalja, dział finansowy ma właściwą skarbowość i gospodarcze sprawy, budownictwo na pod i nadziemne budowle, oświatowy na szkolnictwo i kulturę oraz naukę, dział opieki na właściwą opiekę i zdrowotność, przedsiębiorstwa na właściwe przedsiębiorstwa i komunikacje. Do wydziału ogólnego powinien być powołany prawnik, do budownictwa technik, dla spraw skarbowych i gospodarczych ekonomista, dla spraw szkolnych pedagog-filolog, dla spraw zdrowotnych lekarz, wreszcie dla spraw opieki społecznej polityk społeczny.

Uproszczenie podziału winno się łączyć z uproszczeniem urzędowania w ten sposób, iż każda sprawa musiałaby przejść z magistratu ew. rady miejskiej przez magistrat do urzędu (szkolnego, technicznego, zdrowotnego itd.), gdzie byłaby załatwiona w formie decydującej (referat) przez dyrektora czy naczelnika urzędu. Przy urzędzie istnieje ciało kolegjalne (deputacja, czy komisja) niemniej bieżący tok załatwiania nie może na tem ucierpieć. Wszelkie pośrednie ciała opinujące, referujące i aprobuje winny być zniesione, pozostawiając jedynie ten najprostszy schemat (to samo w przedsiębiorstwach, zamiast naczelnika urzędu, dyrektor przedsiębiorstwa). W szczególności nie jest pożądanym podział na funkcje administracyjne i kameralne, oraz gospodarcze, utworzenie łącznikowych referatów przy innych oddziałach, obciążenie agend kontroli i rewizji agendami administracyjnymi, tworzenie zbyt wielkiej ilości doradczych i uchwalających ciał kolegjalnych, komisyj, deputacyj i t. d.

Racjonalna organizacja administracji komunalnej podlega, jeśli chodzi o sprawność i wydajność pracy, tym samym prawom, co organizacja każdego przedsiębiorstwa. Chodzi więc o zastosowanie do administracji komunalnej zasady ekonomicznej, „jak najmniejszym kosztem, jak największe rezultaty”.

**) Der Geschäftsverteilungsplan einer Grosstadt, Zeitschrift für Komm. Wirtschaft. 1928. Nr. 9. Str. 486.

co wyraża się w załatwianiu agend możliwie małą ilością urzędników i pracowników przy pełnem wyzyskaniu ich pracy, płaconej jednak na tym samym poziomie, co praca prywatna, o ile możliwe z uwzględnieniem wydajności i intensyfikacji pracy, dalej w przyspieszeniu toku załatwienia spraw, celowej organizacji agend i funkcji, opartej o racjonalny podział pracy, wreszcie w uproszczeniu postępowania.

Zdaniem naszym podział agend komunalnych odgrywa niepoślednią rolę w działalności związków komunalnych. Jest to nietylko zwykły schemat formalny, łączący się najczęściej ze sprawami personalnej obsady, lecz zarazem zwarta rama dla żywotnej ekspansji ekonomicznej i racjonalizacji administracji lub też usankcjonowanie biurokratyzmu i przewlekłego toku instancji. Celowy i planowy podział agend komunalnych jest wyrazem racjonalnej organizacji pracy, obowiązującej nietylko przedsiębiorstwa prywatne, lecz w wyższym jeszcze stopniu czynniki i organizacje publiczne. Wynika stąd, iż w reformie administracji, udoskonaleniu statystyki i dynamiki placówek komunalnych, uproszczeniu urzędowania, zwiększeniu wydajności pracy i t. d. powinien być uwzględniony czynnik nietylko prawnoprawny - administracyjny, lecz i gospodarczy.

Nauka organizacji pracy i przedsiębiorstwa nie jest niczem innem, jak techniczną i organizacyjną realizacją zasady ekonomicznej „jak najmniejszym wysiłkiem (kosztem), jak największe rezultaty”. Tylko więc połączenie strony prawnoprawnej, z ekonomiczną i techniczną, może administrację publiczną, a więc i komunalną udoskonalić, wyposażając ją w żywotne znamiona istotnej, a nietylko formalnej działalności.

Schemat organizacyjny, jako statyczna podstawa dla dynamicznej działalności komunalnej, jest o tyle jeszcze wielkiej wagi dla sprawności organizacji, iż czynnik biurokratyczny jest skłonny przywiązywać specjalne znaczenie do formalnej strony zagadnienia. Podział agend, niejednolity, niejasny i nieprzejrzysty, rzeczowo nieuzasadniony, przypadkowy i zależny od osobistych czynników, utrudnia racjonalne wykonanie agend technicznych, zdrowotnych, szkolnych, aprowizacyjnych, opieki społecznej i t. d., wprowadzając w działalność komunalną tarcia kompetencyjne, niejednolitość użytych środków, niepewność decyzji, brak odpowiedzialności i t. d., co stwarza właśnie biurokratyzm i formalne załatwianie aktów.

Naukowa organizacja przywiązuje nie bez powodu, do tej strony zagadnienia specjalną wagę, starając się o ustalenie także dla administracji publicznej schematów i podziałów agend w sposób zapewniający jasność, prostotę i możliwie ekonomiczną wydajność pracy. Zarówno metoda „syntezy”, wychodząca od organizacji władz naczelnych w myśl zgóry powziętego planu i rozdziału agend centralnych, jak i metoda „analityczna”, postępująca od dołu, więc poszczególnych prac i gałęzi administracji, by w myśl do-

świadczeń lokalnych przystąpić do najbardziej celowej organizacji centralnej administracji, wychodzi ze stanowiska, iż ostatecznie przyjęty plan organizacyjny jest podstawą najbardziej ekonomicznego wyzyskania danych przyrodniczych, kulturalnych, społecznych i gospodarczych w myśl zasady „jak najmniejszym wysiłkiem jak największe rezultaty”. Bez planu i ściśle sprecyzowanego schematu podziału nie tylko biur i agend, ale i poszczególnych czynności, administracja komunalna będzie zawsze rozwijać się przypadkowo, zależnie od mniej lub bardziej zdolnych i pracowitych, oraz zasługujących na zaufanie jednostek, które jednak w instytucji bez wytkniętego planu organizacyjnego łatwo się zużywają i zniechęcają.

Pierwszą zasadą racjonalnej organizacji zarządu komunalnego jest podział agend, odpowiadający zarówno obowiązującemu ustawodawstwu prawnemu - administracyjnemu, oraz długoletnim zwyczajom i doświadczeniom, o ile te wytrzymały próbę życiową, jak i wymogom ściśle gospodarczym w kierunku jak najwyższych oszczędności i jak największej wydajności pracy. Zbyt pochopne zmiany, nie liczące się dostatecznie z wielkim i istotnym wpływem wzięcia się pewnych urzędów w gospodarstwo społeczne i kulturę są podobnie szkodliwe, jak zbytne trzymanie się szablonów i wzorów, pozbawionych uzasadnienia gospodarczo - administracyjnego. Momenty prawne i administracyjne muszą być uzgodnione z potrzebami gospodarczymi i organizacyjnymi, zaniedbanie któregośkolwiek z tych czynników naraża samą sprawę usprawnienia działalności komunalnej na poważne szkody.

Zarówno czynnik gospodarczy, jak i administracyjny wymaga, by podział agend komunalnych był dokonany przede wszystkim z punktu widzenia *jak najwyższej fachowości*. Nie odpowiada temu wymogowi, jeśli w jednym dziale, za który odpowiada kierownik, (naczelnik, dyrektor, decernent, ławnik i t. d.) złączone są funkcje różnolite, niepokrewne, wymagające zasadniczo odmiennego traktowania, lub też, co się z tem łączy, jeśli dział ten nie obejmuje wszystkich spraw danego fachowego resortu. Nie może być więc dostatecznie odpowiedzialny kierownik aprowizacji, jeśli rzeźnie, chłodnie, hale targowiska, wydziały zaopatrywania wraz ze sklepami i jatkami miejskimi, administracja majątków ziemskich, uprawianych rolniczo lub ogrodniczo, młeczarnie, piekarnie, młyny, elewatory, składy towarowe i t. d. nie są zgrupowane w jednym dziale i jeśli miasto prowadząc przedsiębiorstwa aprowizacyjne nie stwarza specjalnego centralnego organu polityki gospodarczej lub aprowizacyjnej, któryby kierował celowo i planowo urzędzeniami i instytucjami komunalnymi, służącymi aprowizacji i regulacji cen w porozumieniu z czynnikiem spółdzielczym i prywatnym. Nie jest również pożądane, by kwestja mieszkaniowa była rozrzucona po kilku wydziałach, jak to ma często miejsce w Niemczech (opieka społeczna i dział techniczny), lub by pokrewne

sprawy techniczne były dowolnie rozrzucone wedle, najczęściej, personalnych posunięć.

Dlatego podział agend komunalnych musi być dokonany jedynie i bezwzględnie ze stanowiska fachowych kwalifikacyj, wymagających skupienia w jednej komórce organizacyjnej, wszystkich funkcji pokrewnych, nadających się do wspólnego fachowego kierownictwa. Zwłaszcza większe miasta i związki komunalne mają wszelkie warunki dla przeprowadzenia precyzyjnego rozkładu agend wedle fachowych kryterjów. Nie może tu decydować jedynie „papierowa” przejrzystość podziału, lecz każda z funkcji załatwianych komunalnie musi łączyć się organicznie z całością, wymagającą jednolitego kierownictwa fachowego.

Im bardziej konsekwentnie jest przeprowadzona zasada fachowego podziału agend komunalnych, tem w wyższym stopniu może być przeprowadzana druga zasada celowej organizacji: wyłączność kompetencji i wyłączność odpowiedzialności. W tym celu muszą być wyeliminowane z danego resortu wszystkie uboczne funkcje i agendy, nie wymagające ściśle fachowego kierownictwa. Kierownik działu specjalnego może być odpowiedzialny jedynie w zakresie swej fachowej specjalności, nie zajmując się rzeczami, na których się nie zna. Sposób praktykowany często w zarządzie komunalnym, iż pewne sprawy, niezwiązane ani pośrednio, ani bezpośrednio z danym działem fachowym, są przez centralną administrację tam „przydzielane” ze względu na pewną pokrewność lub wręcz osobiste zalety, lub wady kierownika, psuje nie tylko zwartość i przejrzystość schematu podziałowego, lecz nadto obciąża materiały kierowniczy i odpowiedzialny dodatkowymi funkcjami, odrywającymi go od istotnych zadań. Racjonalna organizacja działalności komunalnej, wymaga podziału pracy, specjalizacji, normalizacji, oraz kontroli, co jest możliwe tylko przy ściśle fachowym podziale agend.

Ze stanowiska ściśle fachowego uważałbym za najbardziej celowy następujący rozkład czynności administracyjnych dla większych miast: *Dział ogólny* winien obejmować dział personalny, ogólne sprawy administracyjne, oddział prasowy i informacyjny, wyborczy, urząd stanu cywilnego, oddział prawny (wraz z urzędem rozjemczym) i bezpieczeństwa. Na czele tego działu winien stać prawnik, z praktyką komunalną, który obejmie bez trudu wszystkie te sprawy, co najwyżej angażując siłę fachową dla obsługi prasy.

Dział finansowo - skarbowy obejmuje budżet, podatki, zarząd majątkiem, administrację długów, sprawy kredytowe (łącznie z kredytem zagranicznym), sprawy fundacyjne, udział w przedsiębiorstwach i zakładach obcych (łącznie z fachowymi działami), nadto politykę finansową w stosunku do kasy miejskiej, kasy oszczędności, urzędu ubezpieczeń, lombardu, które to instytucje mogą być prowadzone albo oddzielnie, jako przedsiębiorstwa, albo wydzielone w jedną

instytucję centralną: Bank miejski. Zawsze jednak dział finansowo - skarbowy musi mieć ingerencję kierowniczą w stosunku do pieniężnych kredytowych instytucyj komunalnych.

Dział ekonomiczny, grupuje statystykę komunalną, która musi być prowadzona przez ekonomistę - statystyka na podstawach naukowych, niezależnie od bieżących potrzeb każdego działu administracji komunalnej, dalej sprawy polityki komunikacyjnej, terenowej (zwalczanie spekulacji gruntami), zarząd gospodarką rolną i leśną, popieranie przemysłu, handlu, rolnictwa i rękodzielnictwa, wystawy, targi, jarmarki i t. d. policję gospodarczą i handlową (hale targowe), sprawy aprowizacji i regulacji cen (rzeźnie i targowiska, wydziały zaopatrywania i t. d.). Nadto dział ekonomiczny byłby wzywany do wszystkich spraw, mających znaczenie ekonomiczne, więc między innymi do budownictwa mieszkaniowego, kwestji obrania form przedsiębiorstw komunalnych i t. d. Spółudział jednak czynnika ekonomicznego nie mógłby powodować odwołki w załatwianiu, tak, iż najczęściej wystarczy osobiste odniesienie się referentów bezpośrednio zainteresowanych bez „pisaniny biurokratycznej”.

Dział techniczny musiałby wobec ogromu zadań zwłaszcza w większych miastach objąć dwa *wydziały*: budownictwo nadziemne (policja budowlana, osadnictwo i budownictwo mieszkaniowe, nowe budowle i konserwacja starych budowli) oraz budownictwo podziemne (regulacja miasta, pomiary, budowa ulic, dróg i mostów, oświetlenie ulic, budowa dróg wodnych, parki, ogrody, produkcja i obrót materiałami budowlanymi (kamieniołomy, betoniarnie, tartaki, cegielnie) i t. d., czyszczenie ulic, wywóz i wyzyskanie odpadków, straż ogniową, tabory, kanalizacje, cmentarze i t. d. Wchodzą tu w rachubę wszystkie agendy, wymagające przygotowania technicznego, oczywiście na czele poszczególnych placówek muszą stać technicy - specjaliści.

Dział szkolny, obejmuje szkolnictwo zawodowe, doksztalające, powszechne i średnie, oraz instytucje, kształtujące nauczycieli, dalej oświatę pozaszkolną, więc kursy dla dorosłych, uniwersytety ludowe, biblioteki, czytelnie, archiwa, muzea i zbiory, popieranie literatury, nauki i sztuki, oraz muzyki, szkolnictwa wyższego niepaństwowego i t. d. W wielkich miastach wymaga ten resort podziału na wydział szkolny i kulturalno - oświatowy.

Dział opieki społecznej winien objąć opiekę nad młodzieżą, opiekę mieszkaniową, zakłady dobroczynne, policję dobroczynności i opieki, oraz ogólną opiekę.

Dział zdrowotności grupuje ćwiczenia fizyczne, sporty i zabawy, kąpieliska, szpitale, sanatorja, ośrodki zdrowia, apteki, zakłady dla pielęgniarek, położnicze, opiekę i policję zdrowotną i t. d.

Dział komunikacyjny: winien objąć zakłady komunikacyjne, więc tram-

waje, koleje dojazdowe, koleje podziemne, omnibusy, dorożki automobilowe, porty, lotniska i t. d.

Wreszcie dział technicznych przedsiębiorstw obejmowałby wodociągi, gazownie, elektrownie, produkcję i zakup materiałów, niezbędnych dla tych przedsiębiorstw, dział elektrotechniczny i maszynowy.

Sprawa przedsiębiorstw komunalnych wymaga ze stanowiska racjonalnego podziału agend komunalnych specjalnego omówienia. Przedsiębiorstwa komunalne, pomimo ich zbliżonych form prawno - organizacyjnych, przedstawiają tak różnorodny materiał, jeśli chodzi o ich działalność, obsługę i klientelę, iż nie mogą być sprowadzone pod wspólny zarząd. Między gazownią, a młynem i piekarnią, sklepem miejskim, a betoniarnią zachodzą tak zasadnicze różnice, iż nie może być mowy o ich wspólnem i jednolitem kierownictwie. Wynika stąd, iż przedsiębiorstwa i zakłady komunalne, wymagające fachowego kierownictwa muszą być rozgrupowane wedle ich „resortowej” istoty. W ten sposób winny być przedsiębiorstwa aprowizacyjne, prowadzone odrębnie pod fachowymi kierownikami zgrupowane w dziale gospodarczym, przedsiębiorstwa budowlane w dziale technicznym, kąpieliska i stadiony w sportowym, komunikacyjne w urzędzie komunikacyjnym i t. d.

Stosunek oddziałów (urzędów) administracyjnych do przedsiębiorstw musi być wyraźnie ustalony dla uniknięcia nieporozumień i tarć. Działy administracyjne (urzędy) prowadzą politykę komunalną w danym zakresie, przysługują im zwierzchnie funkcje, podczas gdy wykonawcze należą w całej pełni do przedsiębiorstw. W ten sposób np. rozstrzyga referat aprowizacyjny w dziale gospodarczym o tem, czy ma być utworzona miejska piekarnia i na jakich warunkach, lub czy ma być otwarta mleczarnia, sklep miejski, jatka i t. d. następnie ustala kierunek prac regulacyjnych czynnika miejskiego w zakresie cen artykułów pierwszej potrzeby, obmyślając drogi wzajemnego porozumienia z czynnikiem spółdzielczym i hurtowym obrotem prywatnym, natomiast dyrekcja przedsiębiorstwa aprowizacji jest niezależna w prowadzeniu agend zakupu, sprzedaży i przerobu artykułów spożywczych w obrębie każdorazowych wytycznych administracji centralnej (działu gospodarczego). To samo dotyczy przedsiębiorstw komunikacyjnych, które muszą być poddane polityce komunikacyjnej miasta, reprezentowanej w specjalnym urzędzie (wydziale) komunikacyjnym lub tam, gdzie nie zachodzi potrzeba stworzenia odrębnej placówki komunikacyjnej w urzędzie (wydziale) gospodarczym, który w każdym razie powinien być wysłuchany w sprawach rozbudowy komunikacji, natomiast właściwe przedsiębiorstwa komunikacyjne, więc tramwaje „metra” i t. d. są zupełnie samoistne w organizacji służby ruchu, udoskonalen technicznych, w szybkości i t. d.

Samoistną organizację muszą mieć przedsiębiorstwa tego typu, co ga-

zownie, elektrownie i wodociągi wobec wielkofabrycznego i wielkoprzemysłowego ich znaczenia, aczkolwiek, jeśli chodzi o politykę cen, wydział ekonomiczny musi tu mieć głos współrzędny. Przedsiębiorstwa te mogą jednak połączyć się w wspólną organizację o wspólnej dyrekcji, administracji i buchalterji, jak to ma miejsce w Królewcu, Zurychu i t. d. Wszystkie inne przedsiębiorstwa muszą zależeć, jeśli o zasadniczy kierunek chodzi, od odnośnych wydziałów resortowych, które wytyczają zasadnicze linje rozwoju, przyczem pod względem handlowym i wytwórczym, oraz organizacyjnym zatrzymują one pełną samodzielność, jak o tem zresztą szerzej mówiliśmy w części o przedsiębiorstwach komunalnych.

II. Podział agend i uproszczenie administracji komunalnej w miastach zachodnich.

W miarę im bardziej przedłuża się przesilenie gospodarcze, nakazujące przeprowadzenie daleko idących oszczędności, zarówno w budżecie państwa, jak i samorządu, staje się zagadnienie usprawnienia i potanienia administracji komunalnej coraz bardziej palącym nie tylko zresztą w naszych stosunkach.

Reorganizacja administracji komunalnej idzie przedewszystkiem w kierunku jej uproszczenia, a nadto dostosowania ustroju władz i instytucyj miejskich do potrzeb gospodarczych i kulturalnych miasta i ludności, z czem łączy się sprawa odpowiedniego wykształcenia i segregacji zgodnie z uzdolnieniem materiału pracowniczego i robotniczego. W obu kierunkach uczyniono wiele w ostatnich zwłaszcza latach po wojnie w miastach zachodnich.

Reorganizacja administracji komunalnej, dokonana po wojnie w miastach niemieckich, cierpiących na przerost aparatu komunalnego, może uchodzić za typową dla stosunków nie tylko niemieckich, stąd poświęcamy jej nieco więcej uwagi, zwłaszcza, że przedstawia ona, dość zbliżone do naszych stosunki. Cechą zarządu miejskiego jednego z większych miast Królewca przed wojną było, zgodnie zresztą z systemem miast o organizacji magistrackiej, zbyt mocne rozczłonkowanie poszczególnych gałęzi administracji komunalnej w odrębne decernaty, z decernentem na czele. Liczba decernatów odpowiadała raczej postulatowi, oraz interesom osobistym i partyjnym, niżli istotnym potrzebom samorządu miejskiego, skutkiem czego koszty tej administracji były wysokie, siły urzędnicze niewyzyskane, pisanina biurokratyczna zbyt rozpowszechniona. Miasta o systemie burmistrzowskim, gdzie władza wykonawcza była o wiele bardziej niezależna od władzy „uchwalającej”, więc rady miejskiej, zdołały uniknąć tej zbyt rozgałęzionej decentralizacji i rozproszkowania zarządu komunalnego.

Królewiec liczył przed wojną 47 samodzielnych biur, między którymi poza poważnemi agendami w rodzaju biura podatkowego, policji budowlanej, elektryczni, gazowni i t. d., mieściły się drobne zakłady i instytucje w rodzaju domu sierot, domu dla ubogich, które winny były być włączone w jednolitą organizację opieki społecznej.

Pierwszem tedy zadaniem reformy administracji komunalnej w Królewcu było utworzenie z szeregu rozrzuconych dotąd agend, głównych działów zarządu miejskiego pod kierunkiem decernentów, obejmujących wszystkie sprawy, dotyczące pewnej gałęzi gospodarki miejskiej.

Wojna utrudniła przeprowadzenie tej zasadniczej reorganizacji wobec powiększenia agend miejskich o szereg przejściowych, wynikających z przymusowej gospodarki aprowizacyjnej, funkcji gospodarczych i socjalnych (zasiłki dla powołanych i inwalidów, opieka nad poszkodowanymi wojną itd.). Królewiec liczył w r. 1918 już 64 odrębnych magistratur miejskich, co wprowadziło zupełny chaos w komunalne stosunki administracyjne. Po zakończeniu wojny, oddającej zwycięstwo państwom Ententy, przeprowadzenie reformy administracji było już koniecznością, nie mogącą ulec odwołce wobec ciężkiej sytuacji gospodarczej kraju i miast, nakazującej przeprowadzenie jak najdalej idących oszczędności.

Reforma administracji komunalnej w Królewcu rozpoczęła się od wyodrębnienia przedsiębiorstw miejskich, które odtąd miały być prowadzone ściśle wedle zasad handlowych, niezależnie od kameralnej rachunkowości i budżetowania administracyjnych działów zarządu miejskiego.

Nowością było tu usamodzielnienie miejskiej kasy w odrębny Bank miejski, który prowadzi całą kasowość miasta, oczywiście przy współudziale i pod kontrolą władz miejskich, więc zarządu finansowego. W ten sposób z biurokratycznych agend zarządu miejskiego wyodrębniono wszelkie sprawy, mające mniej lub więcej gospodarczy charakter, zapewniając tym ostatnim tok załatwienia, dostosowany do potrzeb ekonomicznych i podstaw finansowych.

Równocześnie przeprowadzono nowy podział czynności w działach administracyjnych, tworząc decernaty, obejmujące pokrewne sprawy i agendy, wymagające jednolitego traktowania. W ten sposób złączono w jedną całość w odrębnych decernatach całe szkolnictwo (powszechne, zawodowe i średnie), funkcje opieki społecznej ze zdrowotnością i szpitalnictwem, inspekcję budowlaną z budownictwem mieszkaniowem, biuro personalne z wydziałem przydzielalnym i t. d.

Pewne sprawy jak np. opieki społecznej, złączono w jeden urząd opieki, nawet pomimo trudności ustawodawstwa państwowego, rozbijającego te funkcje na szereg działów administracyjnych. W ten sposób zdołano ograniczyć liczbę decernatów do 24, t. j. do połowy stanu przedwojennego, a niemal $\frac{1}{3}$

stanu wojennego, ograniczając nie tylko ilość urzędników i służby, lecz także wydatki rzeczowe.

Zamiast szeregu biur i instytucyj, Królewiec liczy obecnie następujące urzędy komunalne:

Urzędy administracyjne.

- 1) Urząd centralnej administracji, (oddział personalny, administracyjny, prawny, wyborczy, informacyjnej służby i t. d.).
- 2) Urząd finansowy.
- 3) Urząd podatkowy.
- 4) Urząd głównej buchalterji.
- 5) Urząd nieruchomości miejskich.
- 6) Urząd budownictwa miejskiego (budowa, ulic, portów).
- 7) Urząd policji budowlanej i budownictwa mieszkaniowego i rozbudowy (urząd rozjemczy).
- 8) Urząd polityki gospodarczej i statystyki miejskiej, (ogólne sprawy gospodarcze, statystyka, sprawy przemysłowe).
- 9) Urząd szkolnictwa miejskiego, (kultura i sztuka).
- 10) Urząd dobroczynności publicznej, (zdrowotność, opieka nad młodocianymi).
- 11) Urząd pracy i ubezpieczeń.
- 12) Miejska kasa chorych.
- 13) Urząd straży ogniowej.
- 14) Urząd stanu cywilnego.
- 15) Urząd ogrodnictwa.
- 16) Urząd komunikacyj miejskich.
- 17) Cmentarz.

Przedsiębiorstwa i Zakłady.

- 1) Rzeźnie i targowiska.
- 2) Bank miejski (wraz z kasą oszczędności i urzędem zastawniczym)
- 3) Tramwaje i przedsiębiorstwa użyteczności publicznej.
- 4) Port miejski.
- 5) Zakład czyszczenia i przewozu.
- 6) Wschodnio niemiecki zarząd aprowizacyjny i gospodarczy.
- 7) Zakład spalania śmieci.

Przedsiębiorstwa od 3 do 7 włącznie są zorganizowane jako spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, przy współudziale miasta. Wszystkie przedsię-

biorstwa użyteczności publicznej, więc elektrownia, gazownia, tramwaje, kanalizacja i wodociągi, kąpieliska, źródła, ustępy i t. d., złączone są jako odrębne oddziały w jednej spółce z ogr. odp.

Jako zakłady i przedsiębiorstwa ściśle komunalne bez udziału kapitału prywatnego są zorganizowane rzeźnie i targowiska miejskie, kasa i urząd lombardowy, urząd pogrzebowy, drukarnia miejska, dziennik urzędowy miasta, składy towarowe, straż ogniowa, ogrody i parki, cmentarz gminny, zakład czyszczenia miasta. Jako spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z udziałem kapitału komunalnego zorganizowane są elektrownia i tramwaje elektryczne, porty, tabory, targi i „Osteuropa Verkehrs G. M. B. H.“ Wreszcie miasto bierze udział w Banku Miejskim i fundacji publicznego charakteru dla budowy mieszkań.

Równocześnie dokonano zasadniczej redukcji radzieckich komisji i deputacji z 49 na 22 w r. 1922, kładąc wreszcie kres przeciążeniu urzędników i radnych kolegialnemi posiedzeniami, ograniczonemi odtąd do najważniejszych etapów urzędowania.

W dokonanej reformie administracji znać jeszcze pewne niedociągnięcia jeśli chodzi o rozdział funkcji. Urząd podatkowy należy połączyć z urzędem finansowym celem ujednostajnienia polityki skarbowej miasta, urząd budownictwa miejskiego i policji budowlanej z budownictwem mieszkaniowem, aczkolwiek to ostatnie stanowi raczej przedmiot odrębnej akcji socjalnej. Kasa chorych i urząd pracy winny wejść jako odrębne poddziały w zakres urzędu opieki społecznej. Są to jednak już odrębności podyktowane specjalną strukturą administracji Królewca, która naogół po dokonaniem po wojnie uproszczeniu może służyć jako przykład celowości ze stanowiska ekonomicznego.

Łączy się z tem zasadnicze przegrupowanie materiału urzędniczego, które wykazuje przedewszystkiem znaczne oszczędności na stanowiskach naczelnych. Decernaty grupują szereg działów, korzystających dotąd z odrębnych stanowisk kierowniczych, oraz biur i sekretarjatów, obecnie zniesionych. O wiele głębiej jednak sięga działalność w kierunku przeszkolenia i przysposobienia materiału urzędniczego do nowo stworzonych ram organizacyjnych i zmienionych po wojnie agend administracji komunalnej.

Królewiec liczył w r. 1914 — 1480 urzędników i pracowników i 2680 robotników. W r. 1920 wzrosła liczba urzędników do 2872, robotników do 4111, więc niemal o 70%. Pod wpływem programu oszczędnościowego ograniczono personel urzędniczy już w roku 1921 do 2428, w r. 1924 po przeprowadzeniu reformy administracji do 1673. Równocześnie podwyższono wymogi kwalifikacyjne przez utworzenie specjalnej uczelni urzędniczej (Beamtenschule), która przeprowadza w Królewcu wyszkolenie i przeszkolenie ma-

terjału urzędniczego. Kursy trwają 6 miesięcy, z uwzględnieniem świąt i niedziel 5 miesięcy.

Kandydaci zdają dwa egzaminy, przyczem do drugiego są przyjmowani po zdaniu pierwszego i po 3 latach praktyki i zadawalającej służby. Wymagania są bardzo wysokie a raczej kwalifikacja materiału powojennego względnie niska, skoro w r. 1913 zdało pierwszy egzamin 80%, II egzamin 100% ogólnej ilości kandydatów, podczas gdy w r. 1923 cyfry w tych samych pozycjach brzmiały 69% i 50%. W ten sposób redukcja nie miała bynajmniej charakteru mechanicznego, lecz oparła się przede wszystkim na przygotowaniu i wyszkoleniu materiału urzędniczego, umożliwiającem pełną tegoż odpowiedzialność.

W ten sposób pozbyto się przede wszystkim tych pracowników miejskich, których dostarczyły po wojnie i podczas wojny stworzone licznie surowcowe i towarowe centrale wojenne, pracujące w specjalnych warunkach, ułatwiających nadużycia i próżniactwo. Same sfery urzędników miejskich brały udział w coraz staranniejszym doborze sił urzędniczych i pracowniczych. O powołaniu na stanowiska kierownicze przestały decydować jedynie lata służby, a w coraz wyższym stopniu kwalifikacje fachowe i zdolności organizacyjne, co sprawiło niezbędne odmłodzenie administracji miejskiej, oczywiście nie naruszające praw wypróbowanych, zdolnych i mających duże doświadczenie starszych urzędników miejskich. Wszędzie jednak nawet na stanowiskach średnich i niższych, przeprowadzono jak najdalej idące w danych warunkach usamodzielnienie, połączone z pełną odpowiedzialnością, co miało wreszcie położyć kres wygodnemu biurokracyzmowi, unikającemu wszelkiej inicjatywy i ponoszenia konsekwencji. Łączyło się z tem jednakże specjalne wynagrodzenie usług, przerastających zwyczajny poziom. Znaczne umniejszenie liczby urzędników i pracowników miejskich umożliwiło lepsze uposażenie pozostałych, przyczem, co charakterystyczne, nie zastosowano poza jednym wypadkiem ustawy o przymusowym zmniejszeniu liczby urzędników („Personalabbauverordnung“), które dokonało się na terenie Królewca dobrowolnie i na mocy wzajemnego porozumienia. Prawo podpisywania aktów, zewnętrzny obraz samodzielności i odpowiedzialności urzędniczej zostało przeprowadzone możliwie szeroko, przyczem udziela je nietylko decernent fachowy, lecz i kierownik działu personalnego, przyjmując pełną odpowiedzialność za dobór ludzi.

Równocześnie przystąpiono do reorganizacji miejskiego wydatkowania budżetowego na potrzeby kancelaryjne, lokalowe i t. d., które wykazywały daleko idące rozbieżności i wręcz rozrzutność. Utworzono specjalny organ centralnych zakupów miejskich nietylko dla materiałów kancelaryjnych, lecz narzędzi, maszyn, środków spożywczych, opału, odzieży i bielizny i t. d. Cen-

tralne biuro zakupów kontrolowało zużycie poszczególnych biur miejskich także i w zakresie konsumpcji wody, gazu i elektryczności, porównując wzajemnie koszty zużycia poszczególnych urzędów i dostosowując ogólne normy do najoszczędniej pracujących jednostek administracyjnych. Biuro zakupywało również środki żywności i ubranie, oraz obuwie dla ubogiej ludności na polecenie urzędu opieki społecznej. W dalszym rozwoju agend zakupów miejskich znaczną część tych ostatnich przejęła odrębna instytucja handlowo-aprowizacyjna: „Miejskie zakłady aprowizacyjne“, zorganizowane jako spółka z ogr. odp. przy udziale finansowym miasta. Zawsze jednak dyrektor służby zakupów miejskich miał wolne prawo wyboru zakupu, przeciwdziałając w ten sposób faktycznemu monopolowi miejskich lub prywatnych dostawców, podobnie zresztą jak niezależne było stanowisko miasta wobec zakładów czyszczenia i przewozu, miejskich zakładów ogrodniczych, piekarnianych, drukarni miejskiej i t. d., ubiegających się na równi z prywatnymi przedsiębiorstwami o usługi i dostawy.

W ten sposób pracowały miejskie instytucje gospodarcze możliwie tanio, zmuszone w całość pełni do konkurencji z prywatną produkcją i obrotem, miasto zaś osiągnęło dzięki tej organizacji poważne oszczędności budżetowe w wydatkach administracyjnych, zbyt obciążających dotąd gospodarkę Królewca. Równocześnie takie a nie inne ustosunkowanie się zarządu miasta do miejskich instytucji gospodarczych i aprowizacyjnych, wyodrębnionych w samodzielne przedsiębiorstwa, pozwalało tym ostatnim na ciągłe dążenie do udoskonalenia technicznego i handlowego, co jedynie zapewnić mogło nie tylko utrzymanie się przy dostawach, lecz nadto regulację cen na rynku wewnętrznym. Krok naprzód w kierunku usamodzielnienia administracji komunalnej w zakresie przedsiębiorstw i instytucji publicznego charakteru stanowi system stosowany przez zarząd miejski Królewca w jednym ze szpitali i na cmentarzu miejskim. System ten polega na połączeniu cech samodzielnego przedsiębiorstwa i zarządu administracyjnego. Urzędnik miejski „stały i etatowy“ w tym wypadku inspektor cmentarny prowadzi z upoważnienia miasta samodzielnie gospodarkę cmentarną wraz z krematorjum. Miasto przyczynia się do prowadzenia zakładu pewną roczną dotacją, ustaloną zgóry przy oddaniu w samodzielny zarząd danej instytucji. Kierownik jest zupełnie samodzielny w prowadzeniu przedsiębiorstwa, angażowaniu sił, przyjmowaniu zamówień i t. d., przyczem odpowiada za naruszenie substancji specjalną gwarancją. Normalne nakłady i naprawy przeprowadza kierownik instytucji we własnym zarządzie, większe inwestycje przeprowadza miasto na wniosek kierownika. Nadwyżka uzyskana z racjonalnego gospodarowania, a umniejszająca dotację ze strony miasta dzieli się po połowie między miasto i kierownika instytucji.

Dzięki tej rzadko dotąd poza teatrami stosowanej formie gospodarki cmentarz miejski dotąd wybitnie deficytowy, począł dawać zyski, pomimo ścisłej kontroli cen usług ze strony władz miejskich. W szpitalu, którego kierunek jest również zupełnie samodzielny, dzielą się oszczędności, uzyskane przy pewnych z góry ustalonych jednostkach i skalach opłat, zresztą ruchomych, zależnie od położenia gospodarczego i stanu waluty, po połowie między kierownika szpitala i miasto.

I tu uzyskano pomyślne rezultaty, ograniczając przeważnie nieprodukcyjne wydatki personalne i administracyjne, przyczem sam proces leczenia i odżywiania leżał w ręku fachowem, bynajmniej nie ulegając obniżeniu.

System ten zależy zresztą w całej pełni od indywidualności osób na kierowniczych stanowiskach, ich zdolności organizacyjnych i sumienności, niemniej tam wszędzie, gdzie koszty prowadzenia publicznych przedsiębiorstw i instytucyj są nadmiernie wysokie, a system biurokratycznego prowadzenia we własnym zarządzie nie rokuje nadziei poprawy sytuacji, powyższy sposób gospodarki, zapewniający przede wszystkim przeprowadzenie w skróconym trybie niezbędnych oszczędności może dać wcale pożądane wyniki. Dla naszych stosunków system ten możnaby wprowadzić na próbę w teatrach miejskich, dających olbrzymie deficyty, w niektórych szpitalach, drożej administrowanych, przy poręczeniu jednak kierownictwa artystycznego w pierwszych, a kontroli sanitarnej w drugich; oczywiście wszelkie tego rodzaju kontrakty musiałyby być zawarte, podobnie jak w Królewcu, pod warunkiem wypowiedzenia i objęcia każdego czasu zarządu przez miasto. Jeśli się doda, iż reforma administracji komunalnej Królewca połączona była z daleko idącym uproszczeniem biurowości, segregacji aktów i rachunkowości kameralnej, otrzyma się pełny obraz celowego i planowego wysiłku, jaki miasto Królewiec poniosło dla usprawnienia zarządu miejskiego. Usprawnienie działalności umożliwiło połączenie w jednym ręku łatwiejszych opracowań fachowych z registraturą i ekspedycją aktów, co pozwoliło na lepsze wyzyskanie średnich i niższych sił urzędniczych i szybszy tok załatwienia, przyczem wychodzono ze słusznego stanowiska, iż nawet dla kwalifikowanych sił pewne przeplatanie wyteżonej pracy umysłowej funkcjami bardziej mechanicznymi może dać jak najlepsze rezultaty. Oczywiście system ten nie dotyczy istotnie kierowniczych funkcyj, mając jednak pełne zastosowanie do szeregu sił pomocniczych a więc referendarskich, jakbyśmy się w naszych stosunkach wyrazili, — załatwiających samodzielnie lub pod aprobatą bieżące i poważniejszego znaczenia sprawy administracyjne. Przy organizacji poszczególnych biur zwracano przede wszystkim ścisłą uwagę na pełne zajęcie sił urzędniczych i pracowniczych. specjálni organizatorzy administracji wedle nowoczesnych metod organizacji pracy i zarządu badali przeciętny napływ spraw administracyjnych, oraz prze-

ciętną wydajność pracy urzędnika zwłaszcza kancelaryjnego i pomocniczego, przyczem wszelkie zbędne stanowiska, kontrolujące, aprobujące i nadzorcze, oraz wogóle nie mające ścisłego własnego zakresu działania kasowano, łącząc je najczęściej ze stanowiskiem kierowniczym.

Stanowiska kierownicze ograniczono do niezbędnej konieczności, poważne oszczędności uzyskano w łączeniu poszczególnych urzędów w wielkie decernaty, pozostające pod jednolitem kierownictwem jednej osoby. Na niższe stanowiska, szczególnie robotnicze i kancelaryjne oraz techniczne przeznaczono kandydatów zakwalifikowanych przez odpowiednie miejskie lub państwowe poradnie zawodowe, zwracające wszystkich kandydatów na podstawie pomiarów, testów i badań psycho-fizycznych do odpowiadających ich zdolnościom prac i zawodów. W ten sposób przy ciągłym udoskonaleniu fachowego przygotowania materiału urzędniczego i pracowniczego uzyskano możliwie znaczną wydajność pracy, dającą pełne zadowolenie samym pracownikom miejskim, oraz poręczającą szybkie i sprawne załatwienie spraw ludności, bez zbytecznej pisaniny biurokratycznej w drodze od instancji do instancji. Wprowadzenie kartotek, maszyn do liczenia i szeregu nowoczesnych urządzeń kancelaryjnych systemów amerykańskich również zaważyło na szali w kierunku potanienia administracji. Słowem nie pominęto niczego, by zapewnić administracji komunalnej pełną sprawność i dostosowanie do istotnych potrzeb gospodarczych i kulturalnych, nadto skorzystano drogą objazdów i szczegółowego badania z doświadczeń szeregu zarządów miast zachodnich. Ostatecznym rezultatem reformy było umniejszenie w szeregu gałęzi administracji komunalnej liczby urzędników o 20% w stosunku do stanu przedwojennego i to pomimo znacznego zwiększenia agend.

Nad całym gospodarstwem miasta czuwa specjalny urząd polityki gospodarczej i statystyki. Jest jasne, że wielkie miasta i stolice mające rozbudowany aparat administracyjny i przedsiębiorczy, prowadzące więc w szeregu dziedzin produkcji, obrotu i konsumpcji ważne działy polityki komunalnej, nie mogą pracować skutecznie bez specjalnej placówki, opracowującej na podstawie materiałów faktycznych i statystycznych wytyczne dla rozwoju miasta i administracji komunalnej zgodnie z zasadami nauki i praktyki. Poszczególne działy administracji i przedsiębiorstwa miejskie prowadzą zbyt często politykę ściśle lokalną, nie licząc się dostatecznie z naczelnymi celami administracji miejskiej i polityki ekonomicznej kraju. Zadaniem urzędu polityki ekonomicznej jest właśnie opracowanie na zasadach naukowych planu gospodarczego miasta, dostosowanego do istotnych potrzeb ludności. Urząd ten musi posiadać wytrawne siły ekonomiczne i komunalne, będąc odpowiedzialnym za kierunek polityki gospodarczej miasta. Łączy się z tem reorganizacja miejskich urzędów statystycznych, które pracowały dotąd przeważnie wedle

powszechnie przyjętych szablonów, nie zawsze dbając o istotne potrzeby administracji miejskiej. Pomnożono tu zwłaszcza materiał gospodarczy, aprowizacyjny i komunikacyjny, dotąd po macoszemu traktowany wobec problemów demograficznych.

Urząd gospodarczy ma również wpływ na pośrednictwo pracy, koncesjonowanie przedsiębiorstw i popieranie rzemiosł, oraz prowadzi propagandę w prasie fachowej periodycznej, i wśród sfer gospodarczych, mającą na celu nawiązanie kontaktu i poinformowanie produkcji, obrotu i konsumpcji, o kierunku prac i zamierzeń administracji komunalnej.

W ten sposób koncentruje urząd gospodarczy Królewca całokształt polityki ekonomicznej miasta, której musi być podporządkowana działalność poszczególnych działów zarządu miejskiego.

Zbliżone tendencje w rozwoju administracji komunalnej wykazuje stolica Niemiec, obejmująca po przemianie w wielki Berlin szereg dotąd samoistnych zarządów najbliższych miasta związków komunalnych. Podczas wojny wzrósł tu personel miejski bardzo wydatnie, zmuszając po likwidacji przymusowej gospodarki do daleko idącego zmniejszenia liczby pracowników. Należy tu jeszcze zaznaczyć, iż zarząd Berlina obejmuje centralną administrację i 20 komisariatów.

W dniu 1 października 1923 r. pracowało w berlińskich urzędach i przedsiębiorstwach miejskich 38.409 osób, nie licząc nauczycieli i robotników. W cyfrze 38.409 osób było 25.975 urzędników i stałych pracowników, oraz 11.357 niestałych funkcjonariuszy.

Do 1 września 1925 r. przeprowadzono redukcję 11.746 urzędników i pracowników, w tem 10.766 pobierających stałe pensje. Przyjęto jednak 1825 nowych sił fachowych, w tem 654 zajętych czasowo, 173 osoby zmieniły swój niestały stosunek służbowy na stałe i etatowe stanowiska. W dniu 1 września 1925 r. pracowało więc w zarządzie miasta Berlina 21.884 urzędników i pracowników stałych, oraz 6.020 niestałych pracowników, razem 27.904 osób. Zmniejszenie stałego personelu wynosi 9.472 osób, t. j. 25.24%.

Wśród urzędników miejskich mianowanych na okres dożywotni zwolniono na ogólną ilość 14.726: 2.272 osoby, na 252 urzędników z wyboru 103, na 2.053 urzędników z wypowiedzeniem 1.333, w czym jednak 923 przeszły na stosunek stały, wśród 2.357 urzędników na próbę, wypowiedziano pracę 414, wśród 6.587 pracowników stałych 1.747, wreszcie na 12.434 niestałych pracowników utraciło zajęcie 7.403.

Widzimy więc, że reforma i uproszczenie administracji komunalnej w Berlinie pochłonięły nie tylko niestałe siły, zajęte dorywczo przy pracach miejskich, lecz także stałych urzędników, mianowanych dożywotnio. Mamy tu znowu do czynienia nie z redukcją mechaniczną, obliczoną na efekt ilościowy,

lecz z istotnie umiejętnym doбором sił kwalifikowanych, nie wahających się w miejsce stałych urzędników, nieodpowiednich do pracy w zmienionych warunkach, przyjąć nowe siły, posiadające odpowiednie kwalifikacje, oczywiście bez ujemy dla dobrze nabytych praw emerytalnych ustępujących urzędników, Nowo zaangażowane siły nie zawsze należały na stały stosunek, który wprowadzono dopiero po pewnej ilości lat służby.

Należy tu zaznaczyć, że w okresie przeprowadzonej reorganizacji miejskiej, wzrosły bardzo poważnie agendy komunalne Berlina (Gross - Berlin) i wogóle miast niemieckich w związku z kryzysem gospodarczym, wkładającym na miasta olbrzymio zwiększone obowiązki opieki społecznej, pomocy dla bezrobotnych i t. d., tak, iż osiągnięte oszczędności w materiale urzędniczym należy także z tego stanowiska traktować. Dzięki przeprowadzonej redukcji personalnej uzyskano 17 milionów marek niem. rocznych oszczędności, pomimo iż od r. 1923 pensje pracowników wzrosły wobec spadku siły nabywczej marki o 80%.

W porównaniu z okresem przedwojennym, obecny stan personalny jest wyższy, w dniu 1 kwietnia 1913 r. miały dawniej samodzielne gminy, obecnie włączone w organizację wielkiego Berlina 19.776 urzędników i pracowników, podczas gdy obecnie liczy wielki Berlin 27,904. Wobec jednak olbrzymio wzrosłych po wojnie agend miejskich, stosunek obsadzenia urzędów nie zmienił się naogół znacznie, a podwyżka ilości urzędników dotyczy prawie wyłącznie nowo - utworzonych urzędów i instytucyj miejskich w związku z zwiększonym zakresem działania opieki społecznej lub rozszerzeniem miejsc i łóżek w istniejących już szpitalach i zakładach, zwłaszcza w okresie przesilenia gospodarczego.

Jest charakterystyczne, iż wśród urzędników najwyższy przyrost wykazuje gałąź opieki społecznej (na 2.800 : 1.135).

Podobnie jak zarząd mniejszych miast, tak samo i zarząd Berlina przystąpił w związku z redukcją materiału urzędniczego do przeszkolenia zwłaszcza tych z urzędników miejskich, którzy wskutek wypadków wojennych nie mogli ukończyć studjów fachowych. W r. 1921 zarząd miasta Berlina urządził dla swych urzędników specjalne kursa, zakończone egzaminem na sekretarzy i nadsekreтары miejskich. W r. 1921 utworzył magistrat miasta Berlina Seminarjum administracyjne (Verwaltungs - Seminar) poświęcone wyszkoleniu urzędników miejskich Berlina.

W zarządzie Seminarjum uczestniczy magistrat, rada miejska, urzędy komunalne, i związki urzędnicze. Na czele stoi kierownik, któremu podlega 6 naczelników miejscowych kursów seminaryjnych. (Berlin podzielony jest na szereg terytorjalnych komisariatów miejskich). W r. 1922 otwarto 2 pierwsze kursy, I przygotowawczy do kariery na stopniu sekretarza miejskiego, II

na nadsekreterza. I kurs trwał 1½ roku, II kurs trwał 2 lata. I kurs ukończył się w r. 1923, II w 1925/6.

Na I kurs w r. 1922 dopuszczono 460 urzędników i praktykantów, na II w r. 1922 — 791, na I kurs w r. 1923 — 1.108, na II w r. 1923—280. Dla każdego z 40-u do 50-iu słuchaczy otwierano odrębną klasę, specjalne kursy uruchomiono dla urzędników służby socjalnej, oszczędnościowej i skarbowej. Docentami Seminarjum byli wyżsi urzędnicy administracyjni, oraz teoretycy, i praktycy z poza ciała urzędniczego miasta.

Magistrat berliński, zreorganizowany po przyłączeniu do dawnej stolicy szeregu okolicznych miast i przedmieści, przewidywał wedle uchwał z r. 1920 dla każdej gałęzi administracji miejskiej specjalną deputację (komisję - zarząd) i decernat (względnie departament). Deputacja składała się (w maksymalnym wymiarze) z 5 członków magistratu, 16 radnych i 6 delegatów ludności. W ten sposób utworzono następujące deputacje:

1) Deputacja przedsięwzięć miejskich użyteczności publicznej (gaz, elektryczność, wodociągi, urząd węglowy).

2) deputacja dla zarządu majątkiem gminy (lasy i własność ziemską),

3) deputacja dla spraw wyżywienia ludności (hale, rzeźnie i t. d.),

4) deputacja dla opieki społecznej,

5) deputacja dla opieki nad młodzieżą,

6) deputacja dla spraw zdrowotności publicznej,

7) deputacja taryfowa (umowy o płacę, zbiorowe i t. d.),

8) deputacja dla spraw pracy i przemysłu (obejmuje sprawy poradni zawodowych, pośrednictwa pracy, opieki nad bezrobotnymi, Kasy Chorych, sąd handlowy i t. d.),

9) deputacja dla spraw budowy nadziemnej (Hochbau),

10) deputacja dla spraw budownictwa mieszkaniowego i osadnictwa (parki, ogrody),

11) deputacja dla spraw budownictwa podziemnego (odwodnienie, pomiary, i t. d., Tiefbau),

12) deputacja komunikacyjna (kolej, tramwaje, spichrze i magazyny portowe, tabor, czyszczenie ulic i t. d.),

13) deputacja dla spraw szkolnictwa,

14) deputacja dla spraw finansów i podatków,

15) deputacja dla spraw oszczędności ludowych,

16) deputacja odzieży i zakupów,

17) deputacja dla spraw sztuki i kultury,

18) deputacja dla spraw straży ogniowej.

Organizacja ta była, jak widzimy, daleką od jednolitości zarządu, istniały więc specjalne deputacje i decernaty dla spraw opieki społecznej i nad mło-

dzieżą, pomimo ścisłego związku, jaki zachodzi między temi sprawami. Podobnie wydzielone były jako odrębne deputacje: budownictwa nad i podziemnego, szkolnictwa, kultury i sztuki, nadto przewidziano zbyteczne i niestosunkowe wobec szczupłego i specjalnego zakresu działania, deputacje odzieży, zarządu majątkiem, straży ogniowej i t. d.

Niektóre deputacje likwidowały się samorodnie wobec zmian w prawnych podstawach zarządu miejskiego (np. utworzenie z przedsiębiorstw miejskich towarzystw akcyjnych). Poza centralną administracją, poszczególne komisarjaty przystąpiły również do utworzenia miejscowych deputacji dla spraw opieki społecznej i nad młodzieżą, zdrowotności i aprowizacji, pracy i przemysłu, budownictwa mieszkaniowego, czyszczenia ulic, spraw finansowych, podatkowych, własności ziemskiej dla szkolnictwa, sztuki i kultury. Widzimy tu więc naogół racjonalniejsze skupienie poszczególnych agend, niżli w centralnym zarządzie, aczkolwiek wyżej wyszczególniony zakres tworzy minimum działalności, niektóre z komisarjatów utworzyły także i inne deputacje. W miarę jednak postępującej reorganizacji administracji komunalnej, znoszono poszczególne deputacje, łącząc pokrewne agendy w jedną całość.

Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, gazownia, wodociągi i elektrownia, majątki ziemskie i lasy, hale targowe i rzeźnie, otrzymały specjalne dyrekcje. Gazownia, elektrownia i wodociągi zostały oddane 8.XII.1923 r. specjalnie utworzonej spółce akcyjnej (*société mixte*), w której uczestniczyło miasto. Urząd węglowy zniesiono. W ten sposób okazała się zbędna specjalna deputacja przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Dobra miejskie oddano nowo utworzonej spółce z ogr. odpow. „Towarzystwo domenów miejskich”. Podobnie, jak w przedsiębiorstwach użyteczności publicznej, chodziło i w administrowaniu dobrami miejskimi o ściśle handlowe prowadzenie gospodarki, niekrępowanej zależnością od centralnej administracji komunalnej. Deputacja dla dóbr miejskich obejmowała w ten sposób tylko lasy miejskie, które zostały następnie również wyodrębnione w samodzielne przedsiębiorstwo o podstawach prywatno - prawnych, przy udziale jednak miasta w kapitale i zarządzie nowoutworzonej spółki. Specjalną deputację taryfową (płac i umów zbiorowych) zniesiono. Deputację pracy i przemysłu przemieniono na deputację dla popierania handlu i przemysłu. Zniesiono również deputację dla odzieży i świadczeń (zakupów), tworząc w formie spółki z ogr. odp. dwie placówki berlińskie „Towarzystwo Zakupów” i „Tow. odzieży”.

Deputację dla urzędu żywnościowego ograniczono do spraw targowisk, hal i rzeźni. W zakresie komunikacji zmniejszono wydatnie zakres deputacji komunikacyjnej, organizując szereg linii komunikacyjnych (tramwajowych, autobusowych i t. d.), w eksploatację oparte na prywatno-prawnych zasadach w formie mieszanych spółek akcyjnych lub z ogr. odp. W ten sposób pozo-

stał przy deputacji komunikacyjnej z czasem tylko zarząd taborem miejskim, wraz z czyszczeniem miasta. Deputacja ta została również zniesiona, wobec zbyt szczupłego zakresu agend. Wreszcie połączono w jednej deputacji opieki społecznej (ogólnej dobroczynności) sprawy opieki nad młodzieżą, właściwej opieki i opieki nad poszkodowanymi wojną. Podobnie połączono w jednej deputacji sprawy budownictwa pod i nadziemnego.

Do spraw organizacji władz miejskich powołano do życia specjalną „deputację mieszaną”, złożoną z 8 członków Magistratu, 16 radnych i 4 delegatów komisarjatów lokalnych. Zadaniem tej komisji było opracowanie ostatecznych ram i statutów organizacyjnych władz i instytucji miejskich, przy czym jako naczelną zasadę przyjęto jednolitość i prostotę całej budowy, grupując w odrębnych działach wszystkie pokrewne agendy miejskiej administracji. Specjalna komisja dla uproszczenia administracji, złożona z 3 rutynowanych urzędników, zajęła się opracowaniem planów reformy urzędowania. Prócz połączenia registratury z ekspedycją w rękach ekspedjenta, który uzyskał poza pewnemi wyjątkami prawa kontroli i samodzielnego załatwiania pomniejszych spraw danego działu administracji, przeprowadzono na podstawie planu komisji zniesienie szeregu odrębnych, a należycie niewyzyskanych kancelaryj, ograniczono wewnętrzną korespondencję, upraszczając system załatwiania spraw, następnie zniesiono szereg biur, nie mających podstaw dla samodzielnej egzystencji.

W ten sposób zniesiono dotąd istniejące jako odrębne, biuro meldunków mieszkańców, kasę pożyczkową, biuro nawodnień i odwodnień, urząd odzieżowy, urząd podatkowy i t. d., wcielając je w odpowiednie większe jednostki administracyjne, więc np. urząd podatkowy do centralnego zarządu finansowego (podatkowego) miasta i t. d. Dzięki tej reorganizacji biurowości usunięto przeszło 5.000 sił kancelaryjnych, uzyskując równocześnie bardzo znaczne oszczędności rzeczowe, oraz administracyjne. Reorganizacja samorządu miejskiego Berlina, nie jest bynajmniej jeszcze ukończona, idąc jednak stanowczo po linii ograniczenia do niezbędnej konieczności ilości samodzielnych deputacji i decernatów, oraz uproszczenia systemu administracji komunalnej.

Reorganizację administracji komunalnej przeprowadzają obecnie prawie wszystkie samorządy miejskie państw zachodnich, pod wpływem długotrwałego przesilenia i pogorszenia sytuacji finansowej miast w związku ze zmniejszonymi świadczeniami podatkowymi na cele samorządu.

W Stanach Zjednoczonych Północnej Ameryki, reprezentuje to rozbieżność administracji komunalnej na szereg komisji system board - type, polegający na powołaniu przez majora szeregu boards - deputacji (komisji) wzgl. komisarzy. Były więc obok głównych komisji szkolnych i opieki społecznej w szeregu miast amerykańskich, specjalne komisje policji, ogrodnictwa, pożarni-

ctwa, czyszczenia miasta, kanalizacji, opieki nad ubogimi^{*)} itd., tak iż rozdrobnienie i rozproszkowanie agend poczyniło tu groźne dla jednolitości administracji komunalnej postępy. Deputacje powoływały nadto odrębnych urzędników i pracowników, co wprowadziło zupełny chaos w administrację miejską.

W niektórych miastach niemieckich, święci dotąd tryumfy zasada rozbić pokrewnych nawet funkcji w odrębne decernaty, których ilość przewyższa kilkakrotnie liczbę głównych działów administracji komunalnej. Następnie system urzędowania, przewlekły dzięki istnieniu szeregu instancji powiększa tylko biurokratyczną pisaninę i koszty. Sprawy nawet nie szczególnej wagi przechodzą z rady miejskiej do magistratu, z magistratu do decernatu, stąd do zarządu specjalnej komisji, by trafić do dyrektora magistratu, kierownika urzędu, czy wydziału i znaleźć wreszcie załatwienie przez danych referentów. Często sprawy przechodzą tę drogę tam i z powrotem kilkakrotnie. W wielu zarządach miejskich prawnicy — mają nadal pełną hegemonję nad fachowcami różnych gałęzi.

Dyrektor danego urzędu, czy instytucji, nieraz siłą organizacyjnie i fachowo pierwszorzędna, musi uzgadniać stanowisko z decernentem, nie mając wolnej ręki tam, gdzie ponosi często pełną odpowiedzialność. W coraz wyższym jednak stopniu zwycięża pogląd, iż urzędy, wydziały, decernaty i t. p. winny obejmować najgłówniejsze działy administracji komunalnej, przy równoczesnem ograniczeniu do minimum kilkakrotnego badania tej samej sprawy przez równorzędne czynniki.

W obrębie danego działu, kierownik ponoszący odpowiedzialność, winien mieć ściśle sprecyzowane kompetencje, niezależniające go od każdorazowej aprobaty. Wystarczy tu opracowanie szczegółowego planu działalności, który musi zatwierdzić delegacja, zarząd, czy komisja, natomiast ustawiczne zaciąganie opinii, a nawet zatwierdzanie ze strony ciał kolegjalnych, mija się z celem, niejednokrotnie szkodząc wręcz sprawie. Wszelka podwójna i potrójna robota kilku instytucji, urzędów i delegacji winna być wykreślona z agend komunalnych, które muszą być kierowane niekrępowaną inicjatywą przy pełnej odpowiedzialności z wykluczeniem wszelkiej drobiazgowości i biurokratycznego „uzgadniania“, zabijającego wręcz najracjonalniejsze nawet poczynania.

Dążność do uproszczenia administracji komunalnej nasunęła nawet jednemu z praktyków samorządowych *) myśl ograniczenia głównych działów administracji komunalnej do 3 zasadniczych decernatów (wydziałów), a to decernatu technicznego, gospodarczego i opieki społecznej.

*) Arch., John, Technik, Wirtschaft, Volkspflege im Kommunaldienst. 1925.

Decernat gospodarczy obejmowałby dział skarbowy i podatkowy, wraz z kasą i urzędem rachunkowym, oraz kasę oszczędności, nadto zarząd lasami i majątkami miejskimi. Czwartym decernatem kierowałby nadburmistrz, jako generalny decernent, mając przydzielone sobie sprawy ogólnej administracji, sprawy personalne, prawne i prasowe. Niewątpliwie dla mniejszych miast ilość 4 lub 5 wydziałów wystarczyłaby w zupełności, w każdym razie odrębny dział musi tworzyć szkolnictwo, które w podziale architektury Johna nie znajduje specjalnego uwzględnienia, należąc do decernatu opieki społecznej. Decernat techniczny obejmuje tu urząd rozbudowy, policję budowlaną i poradnictwo budowlane, miernictwo miejskie, budownictwo nadziemne i podziemne, wreszcie wodociągi, kanalizację i oświetlenie, oraz przedsiębiorstwa miejskie.

Decernat opieki społecznej obejmuje wedle podziału Johna policję, wraz z służbą ruchu i urzędem meldunkowym i stanu cywilnego, urząd zdrowotności i szpitalnictwa, urząd szkolny i opieki nad młodzieżą, opiekę nad ubogimi, urząd mieszkaniowy, rzeźnię i targowiska, straż ogniową, kąpieliska, wreszcie sprawy sztuki, nauki i kultury.

Podział ten przedstawia poza brakiem systemu poważne luki zwłaszcza w dziale opieki społecznej. Nie mówiąc już o szkolnictwie, które wykazuje przynajmniej formalny związek z opieką nad młodzieżą, należy stwierdzić, że sprawy rzeźni i targowisk, oraz bezpieczeństwa łączą się nader luźnie z właściwą opieką społeczną. Podobnie sprawy komunikacyjne nie są potraktowane odrębnie, pomimo tego, że nie tylko dla stolicy i większych, ale także i mniejszych miast, kwestja tanich i dogodnych środków lokomocji przedstawia niezmiernie doniosłe znaczenie. Niemniej ograniczenie zasadniczych działów administracji komunalnej, do możliwie najmniejszej cyfry wydziałów, czy departamentów ma za sobą ze stanowiska uproszczenia i ulepszenia administracji samorządowej duże znaczenie i w tym kierunku daje podział arch. Johna z Dortmundu pewne punkty wytyczne. W obrębie zarządów, czy decernatów istnieć winna jak najdalej idąca samodzielność poszczególnych działów administracji komunalnej, poręczona przez możliwie staranny dobór fachowców i organizatorów. Przez ograniczenie liczby departamentów (decernatów) osiąga się nie tylko większą jednolitość zarządu miejskiego, lecz nadto poważną oszczędność w materjale urzędniczym na stanowiskach kierowniczych, kancelaryjnych, buchalteryjnych, sekretarskich i t. d.

Ilości samodzielnych działów administracji komunalnej (decernaty, sekcje, wydziały, departamenty i t. d.) nie da się z góry ściśle ustalić, zależy ona od ilości mieszkańców, socjalnego i zawodowego składu ludności, obszaru miasta, rozwoju przemysłu, handlu, bankowości i komunikacji, majątku i dochodów miasta, rozwoju przedsiębiorstw komunalnych i t. d. Niemniej na

każdym stopniu rozwoju administracji komunalnej da się ustalić główne jej działy, administrowane, jak szkolnictwo, zdrowotność, opieka społeczna itd., odrębnie pod kierunkiem sił fachowych, wyposażonych w daleko idącą samodzielność i prerogatywy. Siły kierownicze bynajmniej nie muszą mieć wykształcenia prawniczego, jak to jednostronnie dotąd ma miejsce w administracji niemieckiej i austriackiej, a przeciwnie zależnie od rodzaju pracy pożądaną jest wykształcenie fachowe w danej gałęzi, oczywiście przy zapewnieniu materiałowi urzędniczemu, drogą specjalnych uczelni administracyjnych i komunalnych, ogólnego wykształcenia, zwłaszcza ekonomicznego i administracyjnego. Udział czynnika obywatelskiego, wziętego wprost z warsztatu pracy i praktyki, jest wielce pożądaną, jako przeciwstawiającą się odpornie biurokratyzmowi zawodowych urzędników. Niemniej, jeśli chodzi o dobór ludzi dla służby miejskiej, rozstrzygający jest nie tylko pewien poziom wiedzy ogólnej i zawodowej, lecz także indywidualność organizacyjna, zwłaszcza na kierowniczym stanowisku, pełna inicjatywy i energii w przeprowadzeniu zadań administracyjnych, umiejętność obchodzenia się z materiałem podwładnym i ludnością. Połączenie w zarządzie miasta i poszczególnych urzędach miejskich fachowców różnych gałęzi wiedzy i praktyki, więc prawników, ekonomistów, inżynierów, lekarzy, buchalterów, handlowców, nauczycieli i t. d., jest niezbędne dla administracji komunalnej, niemniej wszyscy pracownicy i urzędnicy miejscy winni mieć bez względu na swe specjalne studia odpowiednie wykształcenie administracyjno - gospodarcze, zdobyte na specjalnych uczelniach i kursach administracji komunalnej, o czym zresztą będzie poniżej jeszcze mowa.

Administracja miejska średnich miast niemieckich obejmuje przeważnie pięć do sześciu decernatów, pozostających pod naczelnym kierownictwem decernentów z łona magistratu.

- 1) Decernat ogólny (personalny i administracyjny),
- 2) Decernat szkolnictwa i kultury,
- 3) Decernat budownictwa, osadnictwa i własności ziemskiej,
- 4) Decernat podatkowo - finansowy,
- 5) Decernat opieki społecznej,
- 6) Decernat miejskich przedsiębiorstw.

Pierwszy decernat pozostaje pod kierunkiem nadburmistrza, lub jego zastępców, decernat II złączony jest w mniejszych miastach z decernatem I, który obejmuje nadto policję.

Ścisły podział deputacyj i decernatów, w naszych warunkach delegacyj, zarządów i wydziałów, jest zarazem najtrwalszą podstawą dla jednolitej organizacji organów wykonawczych i urzędów miejskich, które winny zarówno co do ilości, jak i zakresu działania odpowiadać ściśle głównym gałęziom ad-

ministracji i polityki komunalnej. Wprawdzie nie brakło prób zejścia w organizacji władz i instytucji miejskich z zasady resortowej w kierunku utworzenia odrębnych placówek administracyjnych w rodzaju decernatu stanu średniego, robotniczego i t. d., lecz próby te są dotąd raczej odosobnione, nie mogąc liczyć na realizację w najbliższym czasie, wobec konieczności ze stanowiska choćby oszczędnościowego skupienia wszystkich agend miejskich w kilku wielkich działach o zdecydowanym zakresie działania i ściśle ustalonych kompetencjach.

Dążenie do uproszczenia i ujednostajnienia administracji komunalnej winno znaleźć swój wyraz zarówno na terenie organizacji przedstawicielstwa miejskiego, jak i na terenie organizacji miejskich organów i władz wykonawczych. Wbrew rozpowszechnionemu zwyczajowi szeregu miast, których deputacjom i decernatom, komisjom i radom zarządzającym nie odpowiadają w ilości i organizacji poszczególne biura i urzędy miejskie, uważamy, iż ze stanowiska jednolitości administracji komunalnej najbardziej pożądana jest zupełna zbieżność organizacyjna, czynników uchwalających i kontrolujących, więc decernatów i deputacji (zarządów, delegacji) z odpowiednimi działami władz wykonawczych (wydziałami, sekcjami, urzędami i t. d.). Znaczy to innemi słowy, że dział oświaty i kultury winien grupować wszystkie agendy dotyczące szkolnictwa, kultury i sztuki i że na czele delegacji (deputacji) tego wydziału winien stać ławnik lub decernent z przedstawicielstwa miasta (magistratu), a na czele urzędu szkolnego szef wydziału, jako fachowy urzędnik miejski. Decernenci i ławnicy wielkich działów administracji komunalnej nie powinni mieć równoczesnych zajęć kierowniczych i kontrolnych w kilku gałęziach administracji miejskiej, pomijając oczywiście kolegialne załatwianie spraw w magistracie. Kumulacja stanowisk, tak częsta u nas w przedstawicielstwie samorządowem, nie wychodzi na dobre, ani sprawności służby, ani idei przedstawicielstwa obywatelskiego.

Celem musi tu być zupełna jednolitość administracji komunalnej, wielkie agendy w rodzaju szkolnictwa, opieki społecznej i t. d. winny być skupione w odrębnych wydziałach i decernatach pod kierunkiem osób z przedstawicielstwa miejskiego i ciała urzędniczego, co nie przeszkadza, iż poszczególne szkoły, szpitale i szereg instytucji miejskich danego działu administracji komunalnej może otrzymać w granicach statutu daleko idącą samodzielność i prawo inicjatywy. Biura, urzędy, zakłady i instytucje, nie odpowiadające jednolitemu podziałowi zarządu miasta na główne działy administracji komunalnej ulegają na Zachodzie w coraz wyższym stopniu likwidacji, jako odrębne jednostki administracyjne, przy równoczesnem wcieleniu ich do danego działu administracji.

Uważamy więc za przestarzały system, istniejący dotąd w wielu prowinc-

cjonalnych miastach niemieckich, mocą którego decernaty obejmują szereg urzędów samodzielnych, nieraz luźnie z sobą związanych. W mieście Guben np. decernat I (ogólny) obejmuje urząd centralnej administracji, biuro personalne, urząd oświatowy, urząd bezpieczeństwa, urząd statystyczny i urząd stanu cywilnego, decernat II urząd mieszkaniowy, budowniczy i własności ziemskiej, decernat III urząd podatkowy, izbę obrachunkową, główną kasę i zarząd finansowy, decernat IV urząd opieki społecznej, urząd pracy i urząd ubezpieczeń, decernat V aprowizację i przedsiębiorstwa. O ile system ten odpowiada zwyczajnemu podziałowi na referaty, to pomijając niczem nieuzasadnione połączenie spraw szkolnych z administracją ogólną i policją, należy uznać ten stan rzeczy za racjonalny.

O wiele jednak bardziej celowe jest zwłaszcza dla wielkich miast zgrupowanie wszystkich agend pokrewnych w jednym urzędzie, czy wydziale, który oczywiście musi być podzielony na poszczególne działy, czy referaty, zależnie od rzeczowych funkcji danej gałęzi administracji. Wydział taki, zawsze odpowiadający jak najściślej poszczególnym działom administracji komunalnej, musi być poddany co do zasadniczego kierunku polityki komunalnej specjalnej komisji, delegacji, czy deputacji, złożonej z przedstawicieli reprezentacji miejskiej i obywatelstwa. Delegacje te jednak nie powinny również przekraczać kompetencji i podziału wedle głównych działów administracji komunalnej, tak, iż jednostka zasadnicza, więc wydział, czy departament opieki społecznej winien mieć specjalną deputację, (zarząd, komisję, delegację i t. d.) oraz specjalnego decernenta (ławnika), jako przewodniczącego zarządu. Jest to najprostszy sposób osiągnięcia pełnej jednolitości zarządu administracyjnego i taką też lub zbliżoną organizację posiada już obecnie szereg miast zachodnich, oraz główne miasta Polski. W deputacjach, komisjach, delegacjach i t. d. biorą udział również osoby z poza reprezentacji miasta, co tem bardziej poręcza współdziałanie czynnika fachowego i obywatelskiego. Deputacja, czy komisja opieki społecznej, składa się w takich wypadkach z szeregu czynników obywatelskich i samorządowych, mogących współdziałać w wielkim dziele opieki z tytułu urzędu lub zasług społecznych. W jednym z miast niemieckich (Guben) do deputacji opieki (Wohlfahrtsausschuss) wchodzi jako członkowie nadburmistrz (przewodniczący), decernent, miejski lekarz, kierowniczka opieki socjalnej (leitende Socialbeamtin) i kierownik urzędu opieki, nadto kilku radnych i wybrani przez reprezentację miejską delegaci organizacji społecznych i dobroczynnych. Deputacja ta tworząca zbyt liczne ciało ma jeszcze rodzaj komitetu wykonawczego (prezydium), które zbiera się częściej i kieruje bezpośrednio agendami opieki, ustalając wytyczne dla kierownika urzędu opieki i zdrowotności, jako organu wykonawczego. Należy tu zaznaczyć, iż opieka społeczna w Guben centralizuje wszystkie agendy opieki, wraz

z zdrowotnością, co wielce ułatwia racjonalną administrację tej najważniejszej obecnie gałęzi zarządu miasta.

Wielkim krokiem naprzód w rozwoju administracji komunalnej jest przeniknięcie zarządu miejskiego w coraz wyższym stopniu czynnikiem ekonomicznym.

W szeregu miast zachodnich utworzono — jak o tem była mowa powyżej — specjalne placówki i urzędy gospodarcze, które miały na celu ustalenie wytycznych polityki komunalnej i realizację we wszystkich działach gospodarki miejskiej naczelnej zasady ekonomicznej „jak najmniejszym kosztem, jak największe rezultaty”. Dyrektor Dr. Herbst, słusznie stwierdza tedy w jednym z artykułów „iż ekonomiście musi być w wyższym stopniu, niżli to miało miejsce dotychczas, zapewniony wpływ na administrację miejską, musi on być równouprawniony w miejskich kolegiach administracyjnych, skoro pozostaje w ścisłym kontakcie z miejscowem życiem gospodarczem, znając najlepiej jego potrzeby i postulaty”. Stąd utworzono w niektórych miastach specjalne stanowisko radcy ekonomicznego na wzór radcy prawnego.

Polityki komunalnej nie da się prowadzić jednolicie i systematycznie, a przedewszystkiem celowo bez uwzględnienia podstaw ekonomicznych. To, co w niektórych zarządach miejskich nazywa się gospodarczą funkcją, nie ma nic wspólnego z ekonomiką komunalną, (np. zakupno rekwizytów kancelaryjnych i t. d.) faktem jest bowiem, iż o ile lekarz, prawnik i inżynier wyrobili sobie oddawna należne stanowiska fachowe w administracji komunalnej, o tyle ekonomista, pomijając niektóre z bardziej nowoczesnych zarządów większych miast, pozostaje najczęściej poza administracją komunalną, niewątpliwie z wielką szkodą dla sprawności i oszczędności urzędowania. Wchodzi tu w rachubę nawet utworzenie odrębnych i samodzielnych decernatów, (wydziałów ekonomicznych) celem ułatwienia im w obrębie dzisiejszej struktury magistratów, skutecznej i odpowiedzialnej pracy. Wydział ekonomiczny mógłby oddać nieocenione usługi w przeprowadzeniu nowoczesnej organizacji produkcji, obrotu i pracy miejskiej na podstawie daleko idących oszczędności, oczywiście racjonalnie i ewolucyjnie realizowanych, a nadto współudział czynnika ekonomicznego w opracowywaniu budżetu i planu organizacyjnego administracji komunalnej mógłby zapobiec skutecznie niepożądanemu rozrostowi agend i wydatków komunalnych.

Miasto Wiedeń grupuje w I dziale administracyjnym sprawy personalne, kontrolę, funkcje reprezentacyjne i t. d., w II dziale skarbowość, w III opiekę i zdrowotność, w IV politykę socjalną i budownictwo mieszkaniowe, osadnictwo, urząd pracy i zawodów, w V sprawy techniczne, więc cegielnie, kamieniołomy, materiały budowlane (produkcja i obrót), oddział aut ciężarowych i osobowych, ogrody, kąpieliska, kanalizację, budowę ulic, mostów

i t. d. Dział VI obejmuje sprawy aprowizacyjne, targi, hale i rzeźnie, domy składowe, urząd gospodarczy, piekarnię, restaurację w ratuszu, administrację domów, szkolnictwo, lasy i majątki gminne. Grupa VII łączy ogólne sprawy administracyjne, bezpieczeństwo, straż ogniową, oświatę ludową, archiwa, zbiory, wybory, administrację spraw ludności (stanu cywilnego itd.). Wreszcie dział VIII obejmuje przedsiębiorstwa miejskie, gazownię, elektrownię, tramwaje, zakład pogrzebowy, reklamę miejską i t. d. Plan ten nie zaleca się bynajmniej jasnością i przejrzystością układu. Połączenie szkolnictwa z rzeźniami, aprowizacją, domami składowymi, lasami gminnymi, lub oświaty pozaszkolnej (ludowej) z bezpieczeństwem i strażą ogniową, jest wprawdzie więcej... groźne, niż połączenie samochodów z materiałami budowlanymi, niemniej nie jest celowe i może być podyktowane jedynie względami personalnymi i miejscowymi. Na podkreślenie zasługuje jednak racjonalne skupienie agend technicznych i aprowizacyjnych, każde pod wspólnym i jednolitym kierownictwem.

Ilość osób, zajętych w administracji i przedsiębiorstwach komunalnych Wiednia wynosiła w r. 1919 54,777, w r. 1926 50,413, jest to więc spadek nieznaczny, jeśli się zważy, iż rok 1919 był okresem przymusowej gospodarki aprowizacyjnej. Na 50.413 urzędników i pracowników przypada 6841 osób zajętych właściwymi funkcjami zwierzchniczymi, 11,072 w zakładach i instytucjach, zależnych od centralnej administracji zwierzchniczej, 7,204 w zarządzie szkolnym i 25,296 we własnych przedsiębiorstwach komunalnych. Koszty pborów urzędniczych i pracowniczych, wydziałów administracyjnych i przedsiębiorstw figurują w preliminarzu w roku 1926/27 z sumą 143.890.900 szylingów na ogólną sumę wydatków zwyczajnych 437,276.130 szyll., tworząc 33% budżetu wydatkowego. Zadaniem racjonalnej polityki personalnej jest dążenie do zmniejszenia wydatków na właściwą administrację zwierzchniczą, wydatki bowiem personalne w przedsiębiorstwach i zakładach są często wydatkami produkcyjnymi, dotyczącymi bezpośrednio robocizny i wytwórczości, lub też usług lekarskich, szkolnych i t. d.

Z drugiej strony szereg agend i przedsiębiorstw komunalnych wykazuje poważny rozrost w związku z socjalizmem municypalnym miasta Wiednia. Obecny zarząd gminy Wiednia rozpoczął urzędowanie od zakazu przyjmowania nowych urzędników, przez co uzyskano pewne oszczędności (miejsca opróżnione przez śmierć, emerytury i t. d.), nadto przeszło 1000 pracowników zrezygnowało z posad miejskich, otrzymując odprawę, zależną od ilości lat służby.

W podziale agend poczyniono w ostatnich latach znaczne ulepszenia. Dawniejsze odrębne działy opieki, fundacji i opieki nad ubogimi połączono

w jeden wydział opieki społecznej, sprawy komunikacyjne połączono*) niezbyt zresztą szczęśliwie z działem policji budowlanej, prawne sprawy wodne z oddziałem prawnym wodociągów, który prowadzi nadto sprawy rolnicze (meljoracyjne). Sprawy przemysłowe i spółdzielcze, dotąd rozrzucone po kilku wydziałach zgrupowano w jednym referacie, nadto osiągnięto daleko idące zespolenie zbyt rozdrobnionych agend technicznych, scentralizowano również administrację domów i gruntów miejskich, dotąd rozrzuconą po szeregu wydziałów. W centralnym urzędzie dla opieki nad młodzieżą zgrupowano wszystkie agendy, dotyczące tej dziedziny. Zmiany, te niezawsze zresztą obmyślane systematycznie, przyczyniły się jednak do wydatnego zmniejszenia wydatków i przyspieszenia toku załatwienia, tem bardziej, że równocześnie ulepszono metody urzędowania, zastąpiono telefonicznym i osobistym kontaktem bezpłodną pisaninę biurokratyczną, specjalnie zakorzenioną w Austrii i Wiedniu, oraz powołano na kierownicze placówki siły fachowe, znane z inicjatywy i zmysłu organizacyjnego.

Ułatwia racjonalną organizację komunalnej administracji wiedeńskiej fakt, iż gmina m. Wiednia jest zarazem krajem związkowym, władzą polityczną I i II instancji, załatwiając pewne sprawy administracyjne w ostatecznej instancji. Pomimo tego gmina Wiednia załatwia wszystkie sprawy temi samemi siłami (tylko 2 nowe urzędy: rekursowy i policji bezpieczeństwa).

Bardzo poważne zdobycze osiągnięto w racjonalizacji rachunkowości i biurowości. Oddzielono przedewszystkiem kontrolę od likwidacji i rachunkowości kameralnej. Niezależny od magistratu urząd kontroli wykonuje obecnie nie tylko kontrolę rachunkową, ale i gospodarczą, wywierając doniosły wpływ na uproszczenie i udoskonalenie administracji. W rachunkowości i kasowości przeprowadzono cały szereg ulepszeń (zniesiono kilkakrotne wpisywanie tych samych pozycji), nadto wprowadzono podwójną buchalterję w miejsce kameralnej rachunkowości w przedsiębiorstwach komunalnych i zakładach miejskich, prowadzonych handlowo (rzeźnie, tabory, hale i t. d.) a opartych na samowystarczalności. Szereg administracyjnych wydziałów, nadających się do gospodarczego prowadzenia, zmieniono na przedsiębiorstwa komunalne i zakłady samowystarczalne.

W miejskich zakładach wytwórczych i przeróbczych zastąpiono pracę ręczną nowoczesnemi urządzeniami maszynowemi, szczególnie w zakresie budowy i konserwacji dróg, oraz wzorowego w Wiedniu czyszczenia ulic, wywozu śmieci i wyzyskania odpadków. Ilość robotników, zajętych przy czyszczeniu ulic zmniejszyła się dzięki mechanicznym urządzeniom z 4000 na 1.200. Równocześnie zorganizowano urzędników i pracowników w pewne

*) Por. Wydawnictwo „Das neue Wien” Wiedeń 1926, Tom I. Str. 172.

grupy, zbliżone wykształceniem i funkcjami, do grupy średniej służby komunalnej należą wszyscy pracownicy, pełniący funkcje, niewymagające wyższego wykształcenia, bez względu na rodzaj służby.

Bardzo szeroki rozrost funkcji gminnych w Wiedniu, przy równoczesnym żywotnym rozwoju właściwych zadań administracji komunalnej, w szkolnictwie (nowoczesne szkoły pracy i doskonale prowadzone szkoły zawodowe), opiece społecznej, budownictwie mieszkaniowym, zdrowotności i higienie, urządzeniach socjalnych, ogrodnictwie, przedsiębiorstwach użyteczności publicznej, aprowizacji, i t. d. świadczy o wysokich postępach, jakie zarząd m. Wiednia osiągnął ostatnio, dzięki coraz bardziej udoskonalonemu podziałowi pracy, szeroko stosowanemu poradnictwu zawodowemu i psychotechnice (zwłaszcza niższa służba miejska i robotnicy), oraz naukowej organizacji pracy.

Podobnie pod ścisłym wpływem tradycji lokalnych pozostaje podział agend w Paryżu, *) który obejmuje wedle preliminarza budżetowego oddział finansowy i podatkowy, centralną administrację prefektury, higienę i zdrowotność, oraz opiekę mieszkaniową, kasę gminną, straż ogniową, służbę pogrzebową, techniczne sprawy (Prefektura Sekwany) architekturę i sztukę, drogi publiczne, oświetlenie, parki i ogrody, oraz tabory, zaopatrzenie w wodę, szkolnictwo (elementarne, zawodowe, średnie i wyższe) opiekę społeczną i urząd bezpieczeństwa publicznego. Odnajdujemy tu główne gałęzie administracji komunalnej bez jednak systematycznego układu.

III. Podział agend komunalnych w Polsce.

Zarówno działy administracyjne, jak przedewszystkiem przedsiębiorstwa i zakłady, prowadzone na sposób gospodarczy, muszą być tak skonstruowane, by naukowa organizacja w coraz wyższym stopniu obejmując administrację publiczną mogła być tu zastosowaną w całej pełni, osiągając potanie i usprawnienie działalności samorządowej. Warunkiem sine qua non jest w tej dziedzinie przedewszystkiem zwarty i celowy podział agend, ułatwiający podział pracy, racjonalizację i kontrolę. Jak się przedstawia w świetle dotychczasowych rozważań organizacja i podział agend komunalnych w Polsce. Bierzemy pod uwagę zarząd stolicy, jako najbardziej zbliżonej do wielkich miast zachodnich.

Porównawcze traktowanie organizacji i zakresu działania administracji komunalnej stolicy jest o tyle utrudnione, iż wedle uchwały Komitetu dla spraw Królestwa Polskiego z dnia 7. VII 1870 r. (Dz. Pr. tom 70) szereg

*) Por. Latour: Rapport Général sur le Projet de Budget primitif de 1925.

agend, należących dziś do administracji komunalnej stolicy przekazano do kompetencji gubernatorstwa i oberpolicmajstra (sprawy zdrowotne, budowlane, szpitalnictwo). Ustawa z dnia 24 sierpnia 1902 oddała Magistratowi zamkniętą opiekę społeczną, zwaną wówczas dobroczynnością publiczną. Z wybuchem wojny utworzono w Warszawie Komitet obywatelski, który objął znaczną część obecnych agend miejskich. Prezesem Komitetu został mianowany przez niemieckie władze okupacyjne prezydent miasta, co jeszcze bardziej zespoliło administrację komunalną z komitetem obywatelskim, który sprawował zresztą funkcje rady miejskiej. Wyłoniony przez Komitet, Zarząd miejski sprawował władzę i funkcje wykonawcze, obejmując zwolna szkolnictwo, bezpieczeństwo publiczne, zaopatrzenie ludności, teatry, roboty publiczne itd., a nawet pewne funkcje ściśle państwowe, jak urząd miar i wag, pocztę, zapomogi rezerwistom itd. *). Zakres administracji miejskiej osiągnął wówczas swój maksymalny punkt rozwoju, był on nawet szerszy, niż obecnie, aczkolwiek, jeśli o merytoryczną stronę chodzi, zależny w całej pełni od zarządzeń władz okupacyjnych. T. zw. ordynacja Beselera z r. 1916 sankcjonuje do pewnego stopnia ów faktyczny, wielce żywotny rozwój samorządu stolicy, kładąc pierwsze formalne podstawy prawne dla dalszego rozwoju samorządu, Samorząd stolicy obejmował wówczas sprawy finansowe miasta, wraz z zarządem majątkiem gminy, szkolnictwo, opiekę społeczną, komunikację, bezpieczeństwo publiczne, zdrowotność, szpitalnictwo, sprawy aprowizacyjne wraz z policją targową i rzeźniami, wodociągi i kanalizację i t. d. t. j. główne działy obecnej administracji komunalnej. Nadzór rządowy ze strony władz okupacyjnych siedł daleko, zwłaszcza w zakresie aprowizacyjnym i spraw polityczno - wojskowych. Dopiero dekret o samorządzie z dn. 4.II.1919 roku kładzie trwałe podstawy dla rozwoju samorządu stolicy. Do własnego zakresu działania zarządu miejskiego należą sprawy dotyczące rozwoju zdrowotnego, kulturalnego i gospodarczego ludności, przyczem ustawa nie wylicza wyczerpująco poszczególnych agend administracji miejskiej, zadawalając się przykładowym wymienieniem jej najważniejszych działów.

Wedle dekretu do własnego zakresu działania należy:

- 1) zarządzanie majątkiem gminy, oraz jej dochodami i wydatkami,
- 2) zakładanie i utrzymywanie miejskich dróg, mostów, ulic, placów, ogrodów, skwerów i t. d.,
- 3) zakładanie i utrzymywanie miejskich środków komunikacji,
- 4) piecza nad urządzeniami, służącymi do utrzymania porządku i bezpieczeństwa publicznego,

*) Por. Sprawozdanie Zarządu m. st. Warszawy 1925.

5) zakładanie i utrzymywanie urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, oraz służących do zaopatrywania miasta w światło i siłę elektryczną,

6) opieka nad ubogimi,

7) ochrona zdrowia publicznego, zakładanie i utrzymywanie szpitali,

8) zakładanie i utrzymywanie rzeźni, hal i targowisk,

9) aprowizacja i dostarczanie ludności zdrowych i tanich mieszkań,

10) popieranie handlu, przemysłu i rzemiosł,

11) piecza nad oświatą publiczną, zakładanie i utrzymywanie szkół, bibliotek, muzeów, teatrów i t. p.,

12) piecza nad obyczajnością publiczną i t. d.

Poruczony zakres działania normują ustawy i rozporządzenia państwowe oraz kontrakty rządu z zarządem miasta. Zakres tych czynności nie jest jednak wydatnie rozszerzony wobec istnienia na terenie miasta Komisarjatu Rządu, który pełni szereg czynności, należących właściwie do zakresu działania samorządu, jak księgi ruchu ludności, inspekcję policyjno-sanitarną, ruch uliczny, koncesje przemysłowe i t. d. W każdym razie zarząd miasta pełni w pierwszej instancji, funkcje inspekcji budowlanej, przemysłowej, służby weterynaryjnej i t. d.

Nieuchwalenie ustaw samorządowych, utrudnia w wysokim stopniu wzajemne rozgraniczenie kompetencji, np. miasto prowadzi obok Komisarjatu Rządu inspekcję budowlaną, dozór sanitarny, urząd przemysłowy itd., co nietylko powiększa koszty administracji, lecz nadto wprowadza chaos i tarcia kompetencyjne w dziedzinach, wymagających jednolitego traktowania i ostatecznej decyzji administracyjnej. Obecnie z utworzeniem starostw grodzkich nastąpiło i w tym kierunku polepszenie stosunków przez rozdzielenie kompetencji.

Ze stanowiska racjonalności i ekonomiki zarządu miejskiego ważne jest porównawcze traktowanie organizacji wykonawczych organów zarządu miejskiego. Właściwy zarząd miejski grupuje się w wydziałach Magistratu, podlegających nadzorowi i kontroli ze strony delegacji (zarządów), złożonych z przedstawicieli Rady miejskiej, członków Magistratu i specjalnie kooptowanych obywateli miasta.

W porównaniu ze stosunkami zachodnimi, organizacja wydziałów Magistratu stolicy nie była zbyt rozbudowana, skoro w r. 1919 Magistrat Warszawy liczył 19 wydziałów (miasto Królewiec 64). Natomiast w strukturze administracji komunalnej znać podczas okresu wojennego i powojennego wpływ wypadków politycznych, wkładających na zarząd miasta specjalne obowiązki charakteru wybitnie przejściowego, należące właściwie do zakresu działania władz wojskowych i państwowych. Zwolna funkcje te w rodzaju policji, administracji wag i miar, poczty i inspektorów fabrycznych przeszły do administracji państwowej. Nadto niezbędne w związku z olbrzymią rozbudo-

wą organizmu państwowego i samorządowego, podczas tworzenia państwowości polskiej i okresu inflacji, oszczędności budżetowe zmuszały do uproszczenia aparatu administracyjnego, redukcji i łączenia wydziałów i poszczególnych biur w większe jednostki administracyjne, grupujące pokrewne i zbliżone działy administracji. W r. 1918 przedstawiała się organizacja administracji stolicy jak następuje:

- Kancelarja Główna,
- Wydział I — finansowy,
- Wydział II — administrowanie majątkiem miejskim: (II-a Komisja Uprawy Gruntów Podmiejskich; II-b Sekcja do spraw majątków fundacyjnych),
- Wydział III — przedsiębiorstw miejskich koncesyjnych,
- Wydział IV — do spraw przemysłowych i ochrony pracy,
- Wydział V — szpitalnictwa,
- Wydział VI — zdrowia publicznego,
- Wydział VII — budownictwa,
- Wydział VIII — wodociągów i kanalizacji,
- Wydział IX — szkolny,
- Wydział X — do spraw kultury,
- Wydział XI — milicji miejskiej,
- Wydział XII — straży ogniowej,
- Wydział XIII — ubezpieczeń i lombardu,
- Wydział XIV — prawny,
- Wydział XV — statystyczny,
- Wydział XVI — kontroli,
- Wydział XVII — dobroczynności publicznej,
- Wydział XVIII — zaopatrywania miasta,
- Wydział XIX — dostaw nakazanych.

Po licznych przeobrażeniach i zmianach administracja miejska przedstawia się jak następuje: *)

Biuro Rady Miejskiej załatwia wszystkie sprawy, związane z reprezentacją miasta, funkcjonowaniem Rady Miejskiej i t. d., (biblioteka Rady i t. d.).

Wydział dla spraw ogólnych (sekcja ogólna, personalna, rachunkowo-gospodarcza i wojskowa) ma pieczę nad stosunkami personalnymi pracowników i robotników miejskich, łącznie z organizacją pomocy lekarskiej, wpisów szkolnych, emerytur, odprawami i t. d., pełni funkcje biura prezydjalnego Magistratu, prowadzi inwentaryzację mienia miejskiego, ogólny dziennik podawczy, archiwum główne, korespondencję z władzami nadzorczymi i rządem, redaguje Dziennik Zarządu m. Warszawy, prowadzi dział prasowy, wykonuje nad-

*) Por. Dziennik Zarządu m. st. Warszawy. 1927. Nr. 86/90.

zór i pieczę nad rozwojem rzemiosł w stolicy. Wreszcie Wydział załatwia sprawy poruczonego zakresu działania w zakresie wojskowości (kwaterunki, wypłaty rezerwistom), przynależności obywatelskiej, wyborów do ciał przedstawicielskich i t. d.

Przy prezydencie działa nadto odrębne biuro dochodzeń dyscyplinarnych, prowadzące dochodzenia w sprawie nadużyć służbowych i orzecznictwo o wymiarze kar. Odrębną również organizacją jest Muzeum Narodowe.

Biuro Radcy prawnego, które prowadzi i broni spraw Magistratu w sądach, udziela opinii prawnych w sprawach miejskich, opracowuje statuty i przepisy prawne, legalizuje i zawiera kontrakty w imieniu Magistratu, obejmuje nadto miejskie biuro porad prawnych i urząd rozjemczy w sprawach mieszkaniowych.

Odrębnie zorganizowana jest *Kontrola miejska*, która czuwa nad zgodnem z budżetem wydatkowaniem i racjonalnem administrowaniem majątkiem miejskim, oraz właściwym i terminowym poborem dochodów, nadto nad ogólną działalnością i gospodarką instytucyj miejskich.

Wydział finansowo - podatkowy obejmuje 8 referatów, zorganizowanych w tyłuż sekcjach, więc kierunek ogólny, projektowanie statutów i przepisów podatkowych, wymiar, pobór i kontrolę wpływów podatkowych i opłat miejskich bezpośrednich, od lokali, przedmiotów zbytku, nieruchomości i t. d., wymiar i pobór podatków pośrednich, opłat od widowisk, gazu, elektryczności, polis ubezpieczeniowych i t. d., kasowość miejską, egzekucję, ogólną rachunkowość i budżet miejski, zawiadywanie kapitałami i kredytami miejskimi, kontrolę wylosowywanych obligacyj kuponów, wreszcie administrację majątkiem miejskim.

Inspekcja handlowa dawniej przedsiębiorstw miejskich i koncesjonowanych obejmuje policję handlową, nadzór nad handlem i jarmarkami w mieście, administrację urządzeniami, służącemi obrotowi (hale, targowiska itd.), wraz z zezwoleniem i pobieraniem opłat za miejsce i prawo handlu w halach, targowiskach, ulicach miasta, kioskach, (z pożytków rzeki Wisły), za zajęcie gruntów miejskich pod powyższe cele, opłaty reklamowe i t. d. Dawniejszy wydział przedsiębiorstw miejskich, obecnie zniesiony, obejmował eksploatację rzeźni miejskich, targowisk bydłowych, zakładu utylizacyjnego, nadzór nad oględzinami mięsa przywożonego, wreszcie zarządzanie taborem miejskim, utylizacyjnym, obsługą przewozową instytucyj miejskich, czyszczenie miasta i t. d., obecnie działy te przeszły do innych resortów i przedsiębiorstw.

Wydział zdrowia publicznego obejmuje pieczę nad stanem zdrowotnym ludności, zapobieganie chorobom zakaźnym, walkę ze śmiertelnością dzieci, nadzór sanitarny nad produktami spożywczymi i przedsiębiorstwami w rodzaju hoteli, pralni, kąpeli itd., propagandę zasad higieny osobistej, mieszka-

niowej, szkolnej, w przemyśle i handlu, dostarczanie ludności tanich i zdrowych kąpiel, ogólną inicjatywę w kierunku podniesienia stanu sanitarnego ludności i t. d. Ponad to należy do wydziału zdrowia publicznego służba weterynaryjna w charakterze władzy administracyjnej I-ej instancji, nadzór nad wykonywaniem przepisów służby weterynaryjnej, nadzór nad stanem zdrowotnym zwierząt użytkowych, podkownictwo, zapobieganie chorobom zakaźnym, szczepienia ochronne, nadzór sanitarny nad obrotem zwierzętami i surowcami zwierzęcymi na stacjach kolejowych, przystaniach i t. d., wydawanie świadectw pochodzenia zwierząt domowych, organizacja kursów mięsoznawstwa i trychinoskopijnych, przyznawanie i wypłata odszkodowań za zwierzęta padłe i zabite w celu tłumienia chorób zakaźnych, opinjowanie w sprawach urządzeń rzeźni i targowisk i t. d. Wydział Zdrowia prowadzi nadto zakłady medycyny zapobiegawczej, dezynfekcyjnej, spalanie śmieci, izolacyjną pralnię, kąpieliska, Instytut higieniczny, stacje higieny zapobiegawczej z poradniami, urzędy sanitarne dla 26 okręgów i 2 stacje dworcowe weterynaryjne.

Wydział techniczny obejmuje w dziale architektury projekty i wykonywanie nowych budowli miejskich, ich przebudowę i konserwację, sprawy dotyczące regulacji miasta, dokonywanie pomiarów, sporządzanie planów miasta, kontrolę urządzeń mechanicznych i opał w budowlach i instytucjach miejskich i badanie cen materiałów budowlanych.

W dziale komunikacyjnym obejmuje dział techniczny projektowanie i konserwację mostów, wiaduktów i śluz, budowę dróg, ulic i chodników, zarządzanie drogami i walcami parowymi, zakupywanie i magazynowanie materiałów brukarskich, sprawy kolejek dojazdowych.

W dziale plantacyj miejskich dział techniczny obejmuje urządzenie i utrzymywanie miejskich parków, ogrodów, zadrzewień, szkółek miejskich itd.

Urząd inspekcyjno - budowlany w dziale technicznym obejmuje nadzór budowlano - policyjny nad budownictwem wszelkiego typu w mieście, zatwierdzanie planów budowli, udzielanie pozwoleń na budowę fabryk i zakładów przemysłowych, inspekcję nad gmachami miejskimi.

Łuźnie złączona z działem technicznym inspekcja elektryczna poświęcona jest kontroli prawnej, administracyjnej i technicznej przedsiębiorstw koncesyjnych elektrycznych, kontroli podatków pobieranych za pośrednictwem elektrowni publicznych, wymiarowi podatku od elektrowni prywatnych, nadto należy tu kontrola i projektowanie oświetlenia miasta, projektowanie urządzeń elektrycznych w gmachach publicznych i kontrola eksploatacji, oraz kontrola urządzeń u odbiorców prywatnych, kontrola urządzeń dźwigowych, prowadzenie pracowni elektrotechnicznej dla badania liczników, lamp i materiałów elektrotechnicznych.

Komitet rozbudowy przy Wydziale technicznym udziela w myśl ustawy o rozbudowie miast pomocy budującym (na remont domów zniszczonych), przejmując grunty przekazywane miastu przez państwo i nabyte dobrowolnie lub mocą wywłaszczenia tereny budowlane, oraz gromadzi materiały budowlane. Dział techniczny prowadził wreszcie budowę mostu Poniatowskiego przy pomocy państwa.

Urząd przemysłowy, na prawach odrębnego wydziału, udziela pozwoleń przemysłowych na budowę i urządzenie zakładów przemysłowych, prowadzi nadzór sanitarny, techniczny i przemysłowy w zakresie I i II instancji nad zakładami przemysłowymi. W dziale ruchu kołowego Urząd przemysłowy wydaje koncesje na prowadzenie przedsiębiorstw przewozowych, oraz zezwolenia na prawo jazdy woźnicom, szoferom po odpowiednich egzaminach, wreszcie prowadzi łącznie z policją lustrację i rejestrację pojazdów wszelkich typów. Należy tu również dział spraw poruczonych przez Magistrat.

Wydział oświaty i kultury prowadzi szkolnictwo miejskie wszelkich rodzajów od przeszkoli (57) począwszy, a na kursach o charakterze wyższym i specjalnym (szkoła sztuk zdobniczych) skończywszy (6 szkół zawodowych, 171 szkół powszechnych, 5 gimnazjów, 236 klas doksztalających, 163 kompletów kursów dla dorosłych), dalej muzeum pedagogiczne, oświatę pozaszkolną, higienę szkolną, sprawy kultury, sztuki, muzyki i nauki w porozumieniu z instytucjami społecznymi, które subwencjonuje, czuwa nad rozwojem sportów fizycznych, krajoznawstwa, prowadzi pracownię psychotechniczną, kinematograf miejski, udziela stypendjów i t. d.

Wydział straży ogniowej oczyszcza przewody kominowe, niesie pomoc podczas pożarów i żywiołowych katastrof, czuwa nad bezpieczeństwem ogniowym w teatrach i lokalach publicznych wogóle.

Wydział statystyczny zbiera i opracowuje materiały statystyczne dla potrzeb zarządu miejskiego o ruchu ludności, zdrowotnem, gospodarczem i społecznem życiu stolicy, urządza ankiety statystyczne, wydaje publikacje statystyczne, przygotowuje sprawozdania z działalności miasta i prowadzi biuro adresowe.

Do Wydziału Opieki Społecznej i Szpitalnictwa należy:

- 1) Zaspakajanie potrzeb ludności w zakresie szpitalnictwa i opieki społecznej;
- 2) czuwanie nad rozwojem szpitali i zakładów opiekuńczych, stosownie do potrzeb ludności;
- 3) budownictwo i urządzenie szpitali i zakładów opiekuńczych;
- 4) współdziałanie z organami miejskiej służby sanitarnej w walce z chorobami zakaźnymi i zwalczanie żebractwa: umieszczanie żebraków w domach zarobkowych, przytułkach noclegowych i zakładach opiekuńczych;

5) administrowanie istniejącymi szpitalami miejskimi i zakładami opiekuńczymi;

6) prowadzenie szkół dla personelu pomocniczo - lekarskiego i szkół dla położnic;

7) kontrola nad ściąganiem należności za leczenie w szpitalach, oraz za utrzymanie dzieci i starców w zakładach opiekuńczych i społecznych;

8) przyjmowanie ofiar, zapisów i darowizn na rzecz szpitali i zakładów opiekuńczych, oraz prowadzenie spraw fundacyjnych;

9) kontrola ruchu chorych, oraz dzieci i starców (statystyka szpitalnictwa i opieki społecznej);

10) prowadzenie pracowni leczniczych i naukowych przy szpitalach;

11) prowadzenie przychodni dla chorych przy szpitalach;

12) prowadzenie opieki zamkniętej: umieszczanie dzieci i starców w zakładach opiekuńczych miejskich i społecznych;

13) prowadzenie opieki półotwartej za pośrednictwem 10 żłobków dla dzieci, rozmieszczonych w różnych dzielnicach miasta;

14) prowadzenie opieki otwartej za pośrednictwem 4 miejskich stacyj opieki społecznej, udzielanie zapomóg na pożywienie, rozdawnictwo odzieży, obuwia, środków leczniczych, pomoc lekarska, grzebanie zmarłych, zapomogi na książki i pomoce szkolne, rozdawnictwo mydła i bonów kąpielowych;

15) opieka nad instytucjami dobroczynnymi i społecznymi w liczbie 80, którym udzielane są stałe i jednorazowe subsydia;

16) opieka nad bezdomnymi: umieszczanie bezdomnych i eksmitowanych w specjalnie wybudowanych na ten cel schroniskach miejskich dla bezdomnych, oraz w barakach, pod zarządem Polskiego Czerwonego Krzyża;

17) pomoc bezpośrednio potrzebującym:

a) wsparcia z zapisów dobroczynnych;

b) emerytury starcze;

c) opieka nad macierzyństwem i niemowlęstwem;

d) kolonje i półkolonje letnie;

e) pomoc dla matek na utrzymanie dzieci.

18) Rejestracja osób wspieranych, ustalanie przynależności gminnych, rozrachunki z gminami w zakresie wzajemnych świadczeń ubogim, ułatwianie ubogim przejazdów do miejsca przynależności i w celu wyszukania zarobków.

Przy wydziale funkcjonują:

a) biuro pośrednictwa pracy dla służby domowej, mające na celu przyjąć z pomocą w wyszukiwaniu pracy;

b) pogotowie opiekuńcze dla dzieci, którego zadaniem jest udzielanie opieki dzieciom opuszczonym lub zabłąkanym, kierowanym przez policję państwową, do czasu umieszczenia ich w odpowiednim zakładzie, lub u rodziców;

c) biuro zasiłkowe dla bezrobotnych w zakresie poręczonym przez zarząd obwodowy funduszu bezrobocia na m. st. Warszawę — przyjmuje zgłoszenia o zasiłki, wymierza i wypłaca zasiłki bezrobotnym, objętym ustawą z dnia 18 lipca 1924 r., oraz ściąga zaległe wkładki na fundusz bezrobocia od zakładów pracy; w zakresie własnym udziela doraźnej pomocy bezrobotnym nieubezpieczonym z funduszy, wyznaczonych na ten cel przez władze miejskie. Wydział opieki i szpitalnictwa został w r. 1928 podzielony na dwa odrębne Wydziały Opieki i Szpitalnictwa.

Ponadto poza wydziałami administracyjnymi działają *Przedsiębiorstwa autonomiczne*. *Wodociągi i kanalizacja* prowadzą inspekcję, eksploatację i konserwację istniejących urządzeń. *Tramwaje miejskie* dostarczają ludności i instytucjom publicznym środków lokomocji przewozowych za pomocą tramwajów i autobusów. *Miejskie zakłady zaopatrywania* regulują ceny na rynku wewnętrznym i zaopatrują ludność i miasto w artykuły masowego zapotrzebowania. *Administracja gospodarstwa rolnego i leśnego* prowadzi gospodarkę rolą i lasem na gruntach miejskich i państwowych, oraz zasila mlekiem Centralną Stację Mleczną. *Instytut Wzajemnych Ubezpieczeń* miasta stołecznego Warszawy rozpoznaje szacunki ubezpieczonych nieruchomości, zarządza śledztwa i likwidację strat pogorzelczych, rozpoznaje i wypłaca odszkodowania, zarządza funduszami ubezpieczeniowymi. *Warszawski lombard miejski* wydaje pożyczki na zastaw drogich kamieni i kruszczów szlachetnych, maszyn i narzędzi pracy, odzieży, materiałów jedwabnych, bielizny, naczyń i t. d., przyjmuje do oszacowania i przechowania przedmioty nie ulegające zepsuciu, oraz przyjmuje do komisowej sprzedaży ruchomości. *Kasa oszczędności m. Warszawy* przyjmuje wkłady oszczędnościowe i wydaje pożyczki w myśl statutu, nadto przyjmuje weksle do inkasa, lokuje fundusze, prowadzi rachunki czekowe i przekazowe. Wreszcie *Zakłady Gazowe*, przejęte w r. 1927 w ręce miasta, jako wyodrębnione przedsiębiorstwo, mają na celu oświetlenie gazowe ulic, przeprowadzenie instalacji gazowych w domach prywatnych i gmachach publicznych, oraz fabrykację gazu świetlnego i produktów ubocznych. Nadto istnieją 3 teatry miejskie i kinematograf miejski.

Po zniesieniu Wydziału przedsiębiorstw miejskich koncesjonowanych, wyodrębniono je w autonomiczne, rządzące się własnymi statutami, przedsiębiorstwa: rzeźnie i targowiska m. stołecznego Warszawy, wraz ze stacją trychinoskopijną i stacją kontroli mięsa przywozowego, zakład oczyszczania miasta, który zarządza taborem miejskim i zakładem utylizacyjnym i który

prowadzi obsługę przewozową wydziałów i instytucyj miejskich, oczyszczanie miasta i posesyj prywatnych. Wreszcie w r. 1927 powstał miejski ogród zoologiczny.

Tak się przedstawia w ogólnych zarysach organizacja administracji komunalnej stolicy, jeśli o jej wykonawczą stronę chodzi, która nas tu przede wszystkim interesuje, jako dotycząca bezpośrednio właściwych zadań gospodarczych i kulturalnych zarządu miejskiego.

Zasadniczą cechą racjonalnej organizacji administracji komunalnej jest jej przejrzystość i prostota, oraz dostosowanie do istotnych potrzeb ludności. Z tego stanowiska oceniając obecną organizację samorządu stolicy należy stwierdzić, iż pomimo znacznych jeszcze braków i niedomagań, podział agend zarządu miejskiego stolicy dąży w coraz wyższym stopniu do ujednastajnienia i uproszczenia, w myśl wzorów zachodnich.

Najważniejszą reformą ustroju władz miejskich stolicy było stopniowe dostosowanie organizacji poszczególnych wydziałów do głównych gałęzi administracji komunalnej. Podczas gdy dawniej skarbowość miasta była rozbita na dwa wydziały finansowy i podatkowo - egzekucyjny, obecnie wydział finansowo-podatkowy grupuje całą politykę skarbową miasta. Podobnie obejmuje wydział oświaty i kultury całokształt spraw szkolnych i kulturalnych za wyjątkiem teatrów, jako odrębnego przedsiębiorstwa. Wydział techniczny obejmuje wszystkie sprawy mające podkład techniczny, wydział ogólny wszelkie sprawy administracyjno - personalne. W tych też trzech kierunkach, oświacie, finansach i służbie technicznej osiągnięto największą jednolitość, grupując wszystkie pokrewne funkcje i zadania w odrębnych działach, z wielką korzyścią dla usprawnienia administracji.

W wielkim dziale opieki społecznej i szpitalnictwa, obecnie rozdzielonym na dwa wydziały, połączono agendy lecznicze z agendami pomocy i ochrony socjalnej, niemniej dla zupełnej zwartości tej gałęzi, wybijającej się po wojnie na plan pierwszy zadań administracji komunalnej, należałoby włączyć w wydział opieki społecznej dział zdrowotności publicznej, co pozwoliłoby na prowadzenie jednolitej polityki sanitarnej i społecznej, łączącej zadania „zapobiegawcze” z zadaniami „represyjnymi”.

Najpoważniejsze wątpliwości budziła organizacja wydziału przedsiębiorstw miejskich i koncesjonowanych, który został zniesiony w r. 1927. Łączył on tak zasadniczo różne agendy, jak tabor konny, obsługę przewozową i czyszczenie miasta z targowiskami i halami, rzeźniami, policją handlową itd. Poszczególne referaty tego wydziału zostały przydzielone do właściwych rzeczowo resortów.

W szczegółach zachodzą jeszcze poważne braki w organizacji biur i in-

stytucyj miejskich. Wydział spraw ogólnych grupuje dotąd jeszcze w sekcji 5 rachunkowo - gospodarczej, sprawy zaopatrzenia, informując wydziały miejskie o źródłach i warunkach zakupu niezbędnych przedmiotów, co powinno należeć do wydziału zaopatrywania, a raczej specjalnej placówki aprowizacyjnej centrali, nadto prowadzi inwentaryzację mienia zarządu głównego, intendurę gmachów centrali itd., co należy do innych resortów, więc wydziału finansowego itd. Organizacja pomocy lekarskiej dla pracowników, obecnie zgrupowana w wydziale ogólnym, może być znacznie racjonalniej prowadzona przez dział zdrowotności, nie rodząc odrębnych kosztów administracyjnych. Piecza nad rzemiosłem nie należy absolutnie do zadań wydziału ogólnego i winna być poruczona referatowi ekonomicznemu lub specjalnie utworzonemu wydziałowi przemysłowo - handlowemu, grupującemu sprawy popierania produkcji i obrotu, dalej sprawy administracji przemysłowej, dzisiejszej inspekcji handlowej i t. d.

Wydział techniczny nie powinien prowadzić kontroli prawnej i administracyjnej nad czynnościami przedsiębiorstw koncesyjnych i elektrycznych, działających na terenie Warszawy, oraz kontroli i wymiaru podatków, pobieranych od elektrowni, czynności te bowiem wymagają finansowo-administracyjnych podstaw i winny należeć do referatu ekonomicznego lub wydziału finansowo - podatkowego w porozumieniu z wydziałem technicznym. Urząd przemysłowy w dzisiejszej konstrukcji jest anachronizmem, pełni on jedynie funkcje przemysłowej władzy administracyjnej I instancji w zakresie czysto formalnym (konieczny nadzór sanitarny) natomiast funkcje popierania przemysłu i handlu nie należą do kompetencji urzędu przemysłowego. Dział kołowy nie ma nic wspólnego z działem przemysłowym. Odrębność takich działów, jak wydział straży ogniowej, Muzeum Narodowe i t. d. nie ma żadnego uzasadnienia konstrukcyjnego wobec olbrzymich kompetencji wydziałów technicznego, szkolnego, opieki i t. d. Wydział statystyczny, zupełnie nieodpowiednio połączony z biurem adresowem (racjonalniejsza tu właśnie kompetencja wydziału ogólnego), winien być rozszerzony przez połączenie z nim działu polityki ekonomicznej, względnie komunalnej.

Uderzający jest brak odpowiedniego ustosunkowania przedsiębiorstw do poszczególnych działów resortowych. Wszystkie przedsiębiorstwa są autonomiczne, nie pozostając w żadnym nawet luźnym stosunku z odpowiednimi wydziałami resortowymi. Niektóre z przedsiębiorstw, jak wydział zaopatrywania i komunikacje tramwajowe, nie mają nawet odpowiedników w administracji centralnej (brak referatu aprowizacyjnego i komunikacyjnego).

Istnienia „Agrilu” — nie uważam za niezbędne w postaci odrębnego przedsiębiorstwa. Majątki ziemskie pod Warszawą mają także i w myśl ustawy o reformie rolnej z r. 1925, głównie znaczenie aprowizacyjne, winny one

zaopatrzyć miasto w warzywa, mleko, masło i nabiał, dalej owoce i produkty mięsne, przyczem wszystkie te gałęzie gospodarki mogą ze względu na świetne warunki zbytu w stolicy i okolicach letniskowych dawać znaczne dochody, zapobiegając fałszowaniu środków żywności i spekulacji, specjalnie dotkliwych w tej właśnie dziedzinie. Majątki ziemskie należałoby więc bezwzględnie prowadzić ze stanowiska racjonalnego obrotu produktami mięsno - nabiałowymi, co należy do zasadniczych zadań Miejskich Zakładów Zaopatrywania Warszawy.

Ponieważ te ostatnie prowadziły do r. 1927 administrację części domów miejskich, nie było więc żadnego powodu, by administrację tę rozdzielić między właściwy Wydział przedsiębiorstw i Zakłady Zaopatrywania. Ponieważ jednak administracja domami nie należy do właściwych zadań zakładów aprowizacyjnych, należało wogóle administrację nieruchomości miejskich wyłączyć z Zakładów Zaopatrywania i wydziału przedsiębiorstw i przyłączyć do wydziału technicznego, lub finansowego, jako zawiadującego dochodami miasta. W ten sposób cały Wydział przedsiębiorstw miejskich i koncesjonowanych stolicy stał się zbytecznym, co umożliwiło przeprowadzenie znacznych oszczędności budżetowych i osiągnięcie większej wydajności i sprawności pracy. Wydział przedsiębiorstw można było natomiast utrzymać jedynie jako centralny zarząd dla wszystkich przedsiębiorstw w rodzaju gazowni, tramwajów, w tem rozumieniu, jak go pojmuje zarząd m. Królewca, obejmujący wszystkie przedsiębiorstwa miejskie i mieszane, w których współdziała miasto, w jednej organizacji „Przedsiębiorstwa miejskie”. Wrócimy jeszcze do tego później, stolica jednak mniej nadaje się dla łączenia wszystkich przedsiębiorstw pod wspólnym kierownictwem, ze względu na rozrost agend. Z przedsiębiorstw miejskich należałoby dla wzmocnienia finansowego i potanienia administracji wyłączyć i poddać pod wspólne kierownictwo Kasę oszczędności, lombard miejski, Instytut wzajemnych ubezpieczeń, poczem utworzyć wraz z Kasą miejską, wchodzącą w skład wydziału finansowego, jedną instytucję finansowo-kredytową miasta, w rodzaju banku miejskiego. Instytucja ta miałaby prawo emisji papierów komunalnych i mogłaby przyczynić się do racjonalnego finansowania instytucyj i przedsiębiorstw miejskich stolicy.

Wreszcie należałoby przystąpić do utworzenia odrębnego działu polityki gospodarczej i komunalnej, któryby miał za zadanie uzgodnienie rozbieżnych nieraz zamierzeń administracyjnych poszczególnych wydziałów i instytucyj miejskich, w duchu nowych zdobyczy wiedzy technicznej i praktyki ustawodawczej. Działowi temu należałoby również oddać sprawy urzędu przemysłowego z wyłączeniem ruchu kołowego, który przejść winien do komunikacyj miejskich, oraz sprawy popierania rękodziela, przemysłu i handlu, funkcje te bowiem wymagają wykształcenia ekonomicznego. Wydział straży ogniowej,

który łączy się ze służbą bezpieczeństwa, należałoby na okres przejściowy przyłączyć do wydziału technicznego.

W organizacji władz miejskich należałoby rozróżnić ściśle między organami administracyjnymi, prowadzącymi politykę komunalną w pewnej dziedzinie, a organami wykonawczymi i przedsiębiorstwami miejskimi. Nie jest np. dopuszczalne, by tramwaje miejskie, jako przedsiębiorstwo komunalne, decydowały w sprawach komunikacyjnych stolicy, których przyszłość rozwoju może leżeć właśnie w diametralnie przeciwnym kierunku, wykluczającym dalszą rozbudowę sieci tramwajowej (ruch autobusowy lub podziemne koleje). W łonie Magistratu musi istnieć specjalny organ dla łącznego traktowania spraw komunikacyjnych ze stanowiska potrzeb miasta i ludności. Należałoby w tym celu przegrupować dzisiejsze wydziały, biura i przedsiębiorstwa miejskie w możliwie najmniejszą ilość departamentów, któreby tworzyły swego rodzaju resorty, odpowiadające głównym działom administracji komunalnej.

Jako departamenty fachowe należałoby utworzyć:

1) *Departament oświaty i kultury*, obejmujący, prócz dzisiejszych agend wydziału, także teatry i muzea, archiwa, biblioteki, czytelnie i t. d.

2) *Departament opieki społecznej i zdrowotności publicznej*, obejmujący dzisiejsze dwa wydziały opieki i zdrowotności, oraz wszelkie agendy, mające związek z sanitarnym stanem stolicy;

3) *Departament techniczny* musiałby objąć dzisiejsze agendy, więc budownictwo nadziemne i podziemne, policję budowlaną, budownictwo mieszkaniowe, nowe budowy i konserwację starych, regulację miasta, budowę ulic, dróg i mostów, oświetlenie ulic, budowę dróg wodnych, ogrodnictwo, produkcję materiałów budowlanych (także betoniarnię, tartak, cegielnię i t. d.), czyszczenie ulic, wywóz oraz wyzyskanie śmieci i odpadków, straż ognio-
wą i t. d.

4) *Departament finansowo - podatkowy* miałby mniej więcej ten sam zakres działania co obecnie, grupując całokształt gospodarki skarbowej miasta, natomiast instytucja kasy byłaby wydzieloną z ogólnej administracji; do departamentu finansowego, należałoby jednak prowadzenie racjonalnej polityki i nadzór w stosunku do banku miejskiego.

5) *Departament ekonomiczny* obejmowałby samodzielny Wydział Statystyczny, referat polityki komunalnej, urząd przemysłowy bez oddziału kołowego, grupujący wszystkie sprawy popierania przemysłu, rękodzieła, handlu, wystaw, targów, politykę terenową itd. dzisiejszą inspekcję handlową, sprawy aprowizacyjne i t. d., nadto departamentowi temu podlegałyby w zakresie polityki ekonomicznej przedsiębiorstwa i zakłady o charakterze gospodarczym; wy-

dział zaopatrywania, rzeźnie, targowiska, hale i t. d. Gdyby ze względów oszczędnościowych nie było wskazane utworzenie departamentu komunikacyjnego, należałyby tu nadto sprawy polityki komunikacyjnej.

6) *Departament ogólny* obejmowałby dzisiejsze agendy wydziału ogólnego, wydział prawny, nadto biuro Rady Miejskiej; kontrola ze względu na kolizje uprawnień musiałaby być wydzielona jako organ przy prezydencie.

7) *Departament komunikacyjny*, obejmowałby jako przedsiębiorstwa dzisiejsze zakłady komunikacyjne, tabor miejskie, zajezdnię samochodową, autobusy i t. d., oraz dział polityki komunikacyjnej i administrację ruchu kołowego i automobilowego.

8) *Centralna kasa miejska* na prawach departamentu obejmowałaby: a) centralną kasę miejską, b) kasę oszczędności, c) instytut ubezpieczeń, d) kasę targową, e) lombard miejski.

W zakresie każdego z departamentów należałoby odróżnić ściśle między naczelnym organem administracji centralnej, nadającym kierunek całej polityce komunalnej danego działu (funkcje zwierzchnicze), a przedsiębiorstwami wyposażonymi jak dotąd w pełnię inicjatywy handlowej, oraz technicznej samodzielności (funkcje gospodarcze).

Skupienie większej ilości agend w jednym ręku pozwoli nietylko na lepsze wyzyskanie sił zarówno kierowniczych, jak i pomocniczych, buchalteryjnych, służby, robotników i t. d., lecz nadto ułatwi osiągnięcie niezbędnej jednolitości administracji komunalnej, dziś cierpiącej wielce wskutek rozrzucenia zbliżonych agend po szeregu wydziałów i biur magistratu.

Sprawność administracji samorządowej zyska zwłaszcza na zgrupowaniu w jednym departamencie spraw, mających związek z gospodarczym i finansowym rozwojem miasta i ludności, wymagających bezwzględnie prowadzenia jednolitej polityki ekonomicznej, uwzględniającej nowe zdobycze nauki i praktyki. Scalenie działalności poszczególnych wydziałów, o jednakowym lub zbliżonym zakresie działania, może dać poważne oszczędności osobowe i rzeczowe.

Akcja scalenia funkcji dałaby się z korzyścią przeprowadzić także i w przedsiębiorstwach miejskich, niezbędną jest ona jednak przede wszystkim w działach administracyjnych. Jako przykład posłużyć mogą warsztaty miejskie, które istnieją odrębnie w kilku wydziałach i przedsiębiorstwach (wydział oświaty, straż ogniowa, tabor, wydział zaopatrywania i t. d.), a które skoncentrowane w jednej nowocześnie urządzonej hali warsztatowej mogłyby obsługiwać wszystkie placówki miejskie, potaniając koszty administracji. To samo dotyczy taborów samochodowych i zajezdni samochodowych istniejących odrębnie w kilku działach administracji komunalnej stolicy.

IV. Samorządowy materiał pracowniczy i urzędniczy, a usprawnienie administracji komunalnej.

A) Wydatki personalne i administracyjne w gospodarce komunalnej.

O sprawności zarządu komunalnego świadczą przede wszystkim wydatki administracyjne i personalne w stosunku do ogólnych wydatków budżetowych (zwyczajnych).

Wydatki administracyjne, a przede wszystkim pozycje personalne, wykazują w gospodarce publicznej państwa i samorządu, od czasu wojny, a zwłaszcza podczas inflacji i przymusowej gospodarki znaczny przerost w porównaniu z okresem przedwojennym. Oczywiście cyfry absolutne mówią niewiele, nabierając specjalnego zabarwienia na tle agend i zakresu działania administracji komunalnej w różnych okresach czasu.

Wydatki personalne *) w miastach niemieckich przedstawiały się w r. 1927 następująco w porównaniu z r. 1925.

Wydatki personalne w % ogólnych wydatków budżetowych.

(Wydziały administracyjne).

Grupa miast A			Grupa miast B			Grupa miast C		
Ponad 200.000 mieszk. (bez Berlina) (20 miast objętych ankietą.)			Od 100 do 200.000 mieszkańców (19 miast)			od 50 do 100.000 miesz- kańców (29 miast)		
1925	1927	1927**	1925	1927	1927**	1925	1927	1927**
31,3	27,6	27,3	34,2	32,1	32,1	33,4	31,1	31,6***

Wydatki personalne wahały się więc dość jednolicie około 30% ogólnych wydatków budżetowych (zwyczajnych), przyczem najniższe pozycje wykazywały miasta wielkie ponad 200.000 mieszkańców. (Berlin jednakże w r. 1927 wykazał 30,9%). Od roku 1923 widać znaczne zmniejszenie wydatków per-

*) Wydatki te obejmują prócz poborów pozycje na ubezpieczenia, emerytury, wpisy szkolne i t. d.

**) Rok 1927 z gwiazdką grupuje wszystkie miasta, objęte ankietą, rubryka 1927 bez gwiazdki tylko te miasta, które nadają się do wzajemnego porównania.

***) Por. Statistisches Jahrbuch deutscher Städte. Lipsk 1928, str. 303.

sonalnych. Wydatki administracyjne, obejmujące centralny zarząd (urząd statystyczny, prasowy, personalny, ubezpieczeniowy, komunikacyjny, prawny, rozejmczy, i t. d.), dalej koszty administracyjne wydziału (urzędu) podatkowego, zarządu długów i majątku, wydatki na cele kościelne, zwroty od państwa za ściąganie podatków i t. d. przedstawiały się następująco:

Wydatki administracyjne w % wydatków zwyczajnych (wydziały administracyjne):

Grupa A			Grupa B			Grupa C		
1925	1927	1927**	1925	1927	1927**	1925	1927	1927**
12,6	10,6	10,6	14,4	12,4	12,5	14,2	13,9	14,1

Na 1 mieszkańca w mk.

17,76 17,36 17,35 | 18,87 18,43 18,19 | 17,46 19,57 19,31

Wydatki na centralną administrację wahają się więc od 10,6% do 14,4%. najmniejsze są jednak w wielkich miastach ponad 200.000 mieszkańców (Berlin w r. 1927 — 9,7%). Od r. 1925 widzimy znaczne zmniejszenie wydatków na centralną administrację w stosunku do wydatków na inne działy polityki komunalnej *).

Równocześnie wzrosły wydatki na właściwe zadania administracji komunalnej, w ięc budownictwo, zdrowotność i opiekę społeczną.

W % wydatków budżetowych

Działy Administracji	1925	1927	1927**	1925	1927	1927**	1925	1927	1927**
	Grupa A			Grupa B			Grupa C		
Budownictwo i budowa ulic	26,7	26,0	26,3	23,6	24,8	25,1	23,7	24,4	24,2
Zdrowotność	11,5	11,5	11,5	9,9	10,1	9,7	8,9	9,9	9,5
Opieka społeczna	17,9	22,3	22,3	19,6	21,8	21,6	17,4	20,4	19,9
Szkolnictwo i oświata	22,7	20,8	20,8	24,2	22,6	22,9	23,8	21,6	22,7

Widzimy więc, iż wydatki na budowę ulic i budownictwo wzrosły od roku 1925 za wyjątkiem wielkich miast (w Berlinie wzrosły te wydatki z 29,3 na 31,6%). Wydatki na zdrowotność utrzymały się mniej więcej na dotychczas.

*) Wydatki na administrację ogólną wynosiły w Polsce w miastach wydzielonych 21,2%, w miastach niewydzielonych 27,9%, wydatków zwyczajnych, wedle budżetów związków komunalnych na rok 1927/8. Wskutek wysokich w porównaniu z miastami zachodnimi wydatków administracyjnych pozycje, przypadające na właściwe działy administracji komunalnej były znacznie mniejsze, niżli na Zachodzie. (Opieka społeczna 13,2% wydatków zwyczajnych w miastach wydzielonych, a 9,7% w miastach niewydzielonych, oświata 10,4% i 12,5% w tych samych pozycjach). Por. Marceli Porowski „Gospodarka miast w świetle cyfr”. „Samorząd Miejski”, Grudzień 1928.

sowym poziomie, rosnąc jednakże w mniejszych miastach, wreszcie wydatki na opiekę społeczną wzrosły bardzo wydatnie we wszystkich grupach (w Berlinie z 18,6 na 23,4%), zato wydatki szkolne zmalały dość znacznie. Na ogół jednak przy malejących wydatkach na administrację centralną i pozycje personalne wzrosły wydatki na agendy rzeczowe w wydziałach administracyjnych, co należy uznać za wyraz niewątpliwego postępu. *). Oczywiście należałoby powyższe badania przeprowadzić także w zakresie każdego „resortu” komunalnego odrębnie (stosunek wydatków administracyjnych i personalnych do rzeczowych), ograniczymy się tu, przechodząc do stosunków polskich, do jednego z najbardziej nieekonomicznie prowadzonych resortów — wydziału opieki społecznej i szpitalnictwa w zarządzie stołecznego miasta Warszawy obecnie rozdzielonego na 2 wydziały.

Zarówno opieka społeczna, jak i szpitalnictwo należą do tych działów administracji komunalnej, w których czynnik personalny, t. j. osób zajętych funkcjami opieki i leczenia odgrywa decydującą rolę. Niemniej jednak odsetek, przypadający na koszty personalne opieki społecznej nie jest zbyt wygórowany, skoro wynosi on w preliminarzu na rok 1926 m. Warszawy — 26,4% ogólnych wydatków na opiekę społeczną. Jeśli zaś chodzi o wydatki personalne na szpitalnictwo, to wynoszą one 48,47% ogólnych wydatków budżetowych na szpitalnictwo. Okazuje się więc, iż szpitalnictwo pochłania wyższe koszty personalne w stosunku do ogólnych wydatków budżetowych, niżli opieka; wynika to niewątpliwie z faktu, iż w kosztach leczenia i pielęgniarstwie, czynnik personalny (lekarze i służba) odgrywa rolę ważniejszą, niżli w zakresie opieki zamkniętej, gdzie część pensjonariuszy pracuje zarobkowo i nie wymaga stałego leczenia. W porównaniu jednak ze stosunkami zagranicznymi, należy uznać powyższe odsetki za wygórowane w stosunku do opieki społecznej i sanitarnej.

Nadto stosunki te ulegają pogorszeniu. W r. 1926 i 1-ym kwartale 1927 (rok budżetowy 1927/8 rozpoczął się wedle nowych przepisów budżetowych z dniem 1-go kwietnia 1927 r.), wydatki personalne w 17 szpitalach i uzdrowiskach miejskich tworzyły już 57,90% ogólnych wydatków budżetowych, podczas gdy żywienie chorych 18,86%, lekarstwa i środki opatrunkowe 4,51% *). Widzimy więc tu poważny wzrost wydatków personalnych. Szpital im. Karola i Marji wykazuje np. 81,99% wydatków personalnych.

*) Na głowę ludności wzrosły wydatki we wszystkich pozycjach rzeczowych, natomiast zmalały w pozycjach administracyjnych. Również szkolnictwo wykazuje poważny wzrost wydatków w grupie A) z 32,88 mk. w 1925 na 34,03 w r. 1927**), w grupie B) z 31,74 na 33,20**, w grupie C) z 28,55 na 31,15**, w okresie od 1925 do 1927 r. Por. j. w. str. 304.

*) Por. Sprawozdanie z działalności Zarządu m. stoł. Warszawy. Warszawa 1928, str. 90. Chodzi tu o wydatki rzeczywiście poniesione wedle wykonania budżetu.

Pełne *wydatki administracyjne*, więc *personalja urzędników*, robotników, oficjalistów i służby, wraz ze świadczeniami emerytalnymi, odprawami i rentami w naturze (odzież i umundurowanie), pomocą lekarską, wpisami szkolnemi, zapomogami pośmiertnemi, ubezpieczeniem od bezrobocia, dalej wydatki na „lokale”, więc opłaty za najm, opał i oświetlenie, utrzymanie porządku, wydatki kancelaryjne, wydatki gospodarcze, więc na utrzymanie inwentarza martwego, przejazdu, przewozy i t. d., wynosiły w opiece społecznej 44,5% ogólnych wydatków budżetowych na opiekę społeczną, te same wydatki administracyjne w szpitalnictwie wynosiły 61.22% ogólnych wydatków budżetowych szpitalnictwa. I tu wydatki administracyjne są wyższe w szpitalnictwie, niżli w opiece, w czem odgrywają zresztą pierwszorzędną rolę wydatki personalne. Dążenie do stopniowego ograniczenia wydatków personalnych i administracyjnych stanowi tu jedno z najważniejszych zadań racjonalnej polityki komunalnej.

Koszty dnia szpitalnego wzrosły olbrzymio w porównaniu z okresem przedwojennym i aczkolwiek nie da się zaprzeczyć, iż obsługa lekarska jest obecnie o wiele staranniejszą, dzięki bardziej nowoczesnym urządzeniom technicznym i sanitarnym, to jednak wzrost kosztów jest niestosunkowo wysoki, zwłaszcza jeśli się zważy, iż utrzymanie t. j. wikt chorych nie jest bynajmniej lepszy i obfitszy. Ponadto o niejednolitej gospodarce szpitali, świadczą wahania średnich kosztów dnia od 6.50 zł. w r. 1926 w szpitalu Jana Bożego do 12.10 w szpitalu Karola i Marji. Są to niedopuszczalnie wysokie różnice nawet przy przyjęciu iż koszty leczenia i żywienia chorych są zależne od rodzaju choroby i konieczności specjalnych urządzeń, oraz różnic w pomieszczeniach szpitali (remonty i t. d.). Oto dane szczegółowe: (patrz stronica 191).

Wedle danych, dotyczących wykonania budżetu, średni koszt dzienny w r. 1926 i pierwszym kwartale 1927, wynosił dla wszystkich szpitali w Warszawie 8,21 zł., jeśli chodzi o utrzymanie jednego chorego, 1,38 zł. żywienie jednego chorego i 0,37 zł. lekarstwa i środki opatrunkowe dla jednego chorego. Najdroższy był szpital Karola i Marji (12,89, 1,47 i 0,35 zł. w tych samych pozycjach), najtańszy szpital Św. Ducha (6.24, 1.26 i 0.33 w tych samych pozycjach), oraz Jana Bożego (5.43, 1.19 i 0.11). Wahania kosztów dnia szpitalnego utrzymują się więc nadal w niedopuszczalnie wysokiej rozpiętości.

Na drogą administrację szpitalną stolicy zwrócono oddawna uwagę ze strony fachowców. Rada miejska kilkakrotnie zalecała magistratowi przedsięwzięcie daleko idących oszczędności, zwłaszcza w zakresie obsługi szpitalnej. Wedle urzędowych materiałów i referatu D-ra Zawadzkiego, obsługa gospodarcza i salowa w niektórych szpitalach dochodzi do 1 osoby na 3.3 łóżka, co jest niedopuszczalnie wysokim odsetkiem, nigdzie na Zachodzie niespotykany. 5035 łóżek szpitalnych zatrudniało 2044 pracowników, służby i robotników, podrażając olbrzymio administrację szpitalną.

Nazwa instytucji	Liczba łóżek	Liczba dni szpitalnych	w r. 1926 wydatki preliminarzy budżetowych	Średni koszt dnia			Zwiększone koszty
				1911 r.	1925 r.	1926 r.	
Szpital Dz. Jezus	966	352,590	2,912,147	3,55	7,2	8,25	+1,05
„ Starozakonnych . .	1094	309,310	2,827,817	3,17	5,4	6,86	+1,46
„ Przem. Pańskiego . .	423	155,395	1,212,858	3,27	5,6	7,87	+1,27
„ Ś-go Ducha	330	120,450	1,212,858	4,6	5,7	7,20	+2,50
„ Wolski	161	58,765	506,799	3,29	7,2	8,6	+1,4
„ Św. Rocha	102	37,230	332,930	3,86	7,4	8,9	+1,5
„ przy ul. Złotej . .	103	37,595	290,146	2,23	6	7,7	+1,7
„ Św. Stanisława . .	260	94,900	859,354	3,07	7,5	9,10	+1,65
„ Św. Zofji	76	27,740	284,385	3,07	8,9	10,26	+1,36
„ Anny Mazowieckiej .	98	35,770	408,831	3,07	8,90	8,70	-0,20
„ Elżbiety	50	18,250	159,649	3,07	7,04	8,7	+1,66
„ Św. Łazarza	614	224,110	1,356,241	3,02	5,2	6,10	+0,90
„ Oftalmiczny	82	29,930	222,514	3,29	6,4	7,40	+1
„ Jana Bożego	320	116,800	1,171,304	—	7,1	6,50	-0,60
Uzdrowisko w Otwocku .	90	32,850	325,158	—	7,0	9,9	+2,9
Szpital w Mieni	34	12,410	130,380	—	8,8	10,50	+1,7
„ im. Karola i Marii .	100	36,500	440,162	—	10,9	12,10	+1,20
							23,10

Rada miejska już w r. 1925 poleciła zmniejszenie personelu szpitalnego o 25%, uchwała nie została jednak wykonaną. Zachodzą tu specjalne trudności. np. uchwalony przez Radę miejską w myśl ustaw państwowych odpoczynek 4 dni w miesiącu dla służby szpitalnej utrudnia rozkład zajęć, następnie sam rodzaj pracy szpitalnej wymaga daleko posuniętej indywidualizacji, inaczej bowiem pracują dozorczy w domu dla obłąkanych, lub szpitalach zakaźnych, inaczej na zwyczajnych oddziałach dla chorób wewnętrznych, gdzie cały wysiłek ogranicza się do czuwania i drobnych, bynajmniej nie wyężdżających usług. Lekarze podnoszą przestarzały i szablonowy rozkład zajęć w szpitalach miejskich, który przy zastosowaniu zasady racjonalnej organizacji i poradnictwa zawodowego, oraz psychotechnicznych badań mógłby ulec zmianom na lepsze, przyczyniając się do potanienia i usprawnienia funkcji szpitalnych. Nie wystarczy więc tu sama redukcja mechaniczna, lecz zasadnicza zmiana systemu i wprowadzenie ulepszego podziału pracy, zapewniającego wyzyskanie zdolności i kwalifikacji każdego z pracowników i robotników. Jest charakterystyczne, że wbrew zakorzenionemu pogładowi wynagrodzenie służby szpitalnej nie jest bezwzględnie za wysokie, natomiast nie jest ono ściśle dostosowane do

*) W wyjaśnieniu dla Rady miejskiej Magistrat stwierdza, iż na wysokie koszty dnia szpitalnego w szpitalu im. Karola i Marii, wpływa system pawilonowy i małe oddzialiki na 6 łóżek (oddział kiszkowy, gruźliczy i obserwacja), wymagające liczniejszej obsługi, niżli inne szpitale. Na 100 łóżek utrzymuje szpital 72 osoby obsługi. Zmieni się ten stan z chwilą dobudowy nowych i nadbudowy istniejących pawilonów.

istotnych wysiłków i kwalifikacji pracujących, tak iż służba przy umysłowo chorych, gruźliczych i zakaźnych jest w stosunku do swych odpowiedzialnych, niebezpiecznych i wyczerpujących funkcji raczej zbyt nisko opłacana. W szpitalach zachodnich stosuje się dla tych kategorii obsługi, specjalne dodatki, które ostatnio wprowadzono także i w naszym zarządzie szpitalnym.

Zastosowanie nowych metod poradnictwa zawodowego i naukowej organizacji może oddać tu nieocenione usługi, wszelkie natomiast doraźne zarządzenia natury mechanicznej będą tylko środkiem połówicznym, dezorganizującym zwyczajny tok działalności.

W każdym razie sprawa powinna być ustalona przynajmniej pod względem prawnym. Ministerstwo pracy i opieki społecznej nie określiło dotąd specjalnego czasu trwania służby szpitalnej, *a obecny 8 godzinny dzień pracy, zmuszający do utrzymywania obsługi na 3 zmiany jest dla pewnych rodzajów obsługi szpitalnej za długi* (np. przy zakaźnych chorobach), dla innych zaś, gdzie funkcje ograniczają się przeważnie do czuwania nad lżej chorymi, za krótki.

Indywidualizacja czasu pracy i ściśle dostosowanie jej do specjalnych urządzeń i postulatów służby sanitarnej musi być jaknajprędzej wprowadzona, przyczem liczba etatowych łóżek nie jest jedynie rozstrzygająca, gdyż w ostatnich latach, a zwłaszcza w okresie dotkliwego przesilenia, szpitale i przytułki były stale przepełnione, wymagając większego zespołu służby, pracującej specjalnie w trudnych warunkach niedostateczności pomieszczeń.

Zasadnicze unormowanie palącej kwestji służby szpitalnej, łączy się z przemianą dzisiejszych małych szpitali na większe. Niestety w tym kierunku uczyniono u nas nie wiele, wobec olbrzymich kosztów, jakie pociąga za sobą budowa wielkich domów szpitalnych, liczących co najmniej 1000 łóżek. Jest jasne, że zarówno urządzenia techniczne, jak i koszty administracji, oraz wyżywienia i leczenia są mniejsze przy koncentracji zakładów, zaopatrzonych w nowoczesne maszyny i narzędzia, oraz dostateczne pomieszczenia, niżli przy rozbiciu *szpitalnictwa na drobne i rozrzucone zakłady lecznicze*. Miasto przygotowało już plany rozszerzenia szpitali Dz. Jezus, Św. Jana Bożego, Przemienienia Pańskiego, Starozakonnych i im. Karola i Marji, to jest tych zakładów, które mają korzystne warunki dla przemiany na nowoczesne instytucje szpitalnicze. Zamierzona jest również budowa nowego szpitala na 1500 łóżek, dokąd zostaną przeniesione małe szpitale, dziś bardzo kosztowne i rozrzucone po całym mieście. T. zw. łóżko etatowe, obliczone jest wedle racjonalnych urządzeń higieny, więc *35m³ powietrza, 8m³ podłogi i 2m² okien na 1 łóżko*, normy te są wyższe, niżli jednostki rozporządzenia Ministra Opieki Społecznej z d. 30.III.1920 r. (*25,75 powietrza i podłogi*). Szereg starszych szpitali nie posiadał od początku założenia tych zresztą dość wysokich wymogów urządzeń,

inne, które odrazu budowano wedle tych norm, zmuszone zostały w miarę zwiększenia ludności i chorób, zwłaszcza w okresie powojennego kryzysu gospodarczego, przejść do daleko idących przekroczeń powyższych zasad (15.10 a nawet 6 m³ powietrza).

Niewielka tylko liczba szpitali obliczona jest na znaczniejszą ilość łóżek, wzorem nowocześnie urządzonych szpitali zachodnich.

Po 1000 łóżek posiadały w r. 1925/26 w Warszawie zaledwie dwa szpitale, Dzieciątka Jezus i Starozakonnych (1024 : 1002 zajętych łóżek), powyżej 400 a poniżej 500 łóżek miały 2 szpitale: Św. Łazarza i Przemienienia, od 200 — 400 3 szpitale, od 100 — 200 5 szpitali, poniżej 100 również 5 szpitali. Mamy tu więc do czynienia przeważnie z małymi i średnimi szpitalami, których koszty administracji są wysokie, zwłaszcza na jednostkach szpitalnych i oddziałach, liczących po kilkadziesiąt chorych. Oczywiście zmiana tych stosunków na lepsze jest ściśle zależna od rozbudowy szpitalnictwa, więc wystawienia nowych budynków szpitalnych, umożliwiających koncentrację, dziś rozrzuconych po całym mieście dla braku odpowiednich pomieszczeń, drobnych szpitali i specjalnych oddziałów leczniczych. Odpowiada temu zresztą przybliżone zapotrzebowanie łóżek szpitalnych w stolicy, ocenione na około 12.000, które winny być zgrupowane w nie więcej, niżli 10 szpitalach centralnych, obejmujących co najmniej po 1000 łóżek. Obecna liczba pozostających do dyspozycji łóżek (przeszło 5000) jest niewystarczająca, zwłaszcza w okresie kryzysu gospodarczego, zwiększającego nie tylko przestępczość, lecz i stan chorobowy wskutek mniejszej odporności niedożywianego organizmu.

Rozbudowa szpitalnictwa wymaga niewątpliwie olbrzymich funduszy, niezbędnych na inwestycje budowlane i urządzenia. Wobec braku dostatecznych kredytów na te cele, miasta niejednokrotnie rezygnując z najwyższego poziomu szpitalnictwa przeprowadzają niezbędne uzupełnienia, remonty, budowy, niezawsze celowe ze stanowiska ogólnego planu rozbudowy szpitalnictwa. Niestety do pewnego stopnia jest to konieczność, wywołana powojennym układem stosunków gospodarczych i samorządowych. Słusznie zarzucono z tego właśnie stanowiska zarządowi miasta ze strony fachowej, iż dalsza rozbudowa szpitali, które winny być pomieszczone za miastem, jest niecelowa. (np. Jana Bożego), natomiast doraźna konieczność w postaci braku pomieszczeń dla ciężko nawet chorych, zmusza często do wybudowania nowych gmachów i pawilonów przy starych szpitalach.

Niewątpliwie jednak dalsze budowy nowych szpitali w wielkich miastach muszą się liczyć z rozrostem miasta w kierunku przedmieść i stąd np. jest zamierzona budowa szpitala dla chorób zakaźnych na Bielanach pod Warszawą. Kwestje rozbudowy szpitalnictwa, zwłaszcza w kierunku kolejności prac, po-

winny być rozstrzygane przy udziale fachowych i uniwersyteckich czynników z poza miasta, obecnie bowiem trudno nie przyznać słuszności tym, którzy program inwestycyjny miasta w zakresie szpitalnictwa poddają surowej krytyce ze stanowiska jednolitej i na dłuższy dystans obliczonej polityki komunalnej.

Pomijamy tu ocenę miejskiego szpitalnictwa ze stanowiska higieny i medycyny, (współczynnik zgonów wynosi w r. 1926 6.5 dla oddziałów szpitalnych i klinicznych, 8.362 osobom odmówiono przyjęcia do szpitali dla braku miejsca), ograniczając się jedynie do strony ekonomicznej i administracyjnej, nie ulega jednak wątpliwości, że *przepełnienie* w szpitalnictwie samorządowym sprzyja zwłaszcza w gorzej urządzonych szpitalach pewnym zaniedbaniom sanitarnym, przyczyniając się, przez nie dość ściśle i dostateczne stosowanie środków dezynfekcyjnych, do zawleczenia chorób zakaźnych w rodzaju jaglicy i gruźlicy. Postęp jest wprawdzie i w zakresie opieki lekarskiej i *pielęgniarskiej* widoczny, niektóre szpitale większych miast prowadzą *kursy dla pielęgniarek zawodowych*. *Szematyzacja zabiegów leczniczych, zwłaszcza w stosunku do uboższych chorych, pozostaje w związku ze zbytciem obciążeniem lekarzy i asystentów*, którym ciężkie obecnie warunki życiowe nie zawsze pozwalają na uzupełnienie studjów i w medycynie specjalnie ważne wyjazdy zagranicę, celem przyswojenia sobie nowych zdobyczy wiedzy i techniki leczniczej.

Specjalnie zaniedbane jest *leczenie dzieci*, na które szpitalnictwo stolicy rozporządzało w r. 1926 zaledwie 100 łózkami w jednym zakładzie specjalnym, korzystając w razie potrzeby z gościnności innych szpitali, niestety na oddziałach, *nie wykluczających zarażenia* (skórne i weneryczne, gruźlica i t. d.). Niedostatecznie zabezpieczone od wewnętrznych chorób zakaźnych, są oddziały i szpitale chorób zakaźnych. *Gruźlica* rozporządza w tym okresie przeszło 100 łózkami w szpitalach i 119 miejscami w sanatorjach.

Choroby umysłowe mogą pomieścić zaledwie 460 osób, już licząc najwyższy stan ilościowy przy 6m³ powietrza. Oczywiście stosunki na prowincji są jeszcze bardziej ujemne.

Niedomagania administracji szpitalnej mają w znacznej mierze swe źródło w niedość energicznym ściąganiu sum należnych szpitalom z gmin obcych i państwa (za kliniki np.). Niemniej nawet w danych warunkach finansowych, można by było uniknąć wielu błędów i braków, gdyby normalny plan rozbudowy szpitalnictwa, obliczony na dłuższy okres, był realizowany stale i stopniowo, a nie jak dziś zależnie od ustawicznie zmiennych stosunków finansowych i gospodarczych. Rozbudowa szpitalnictwa należy u nas do *nadzwyczajnego budżetu inwestycyjnego*, podczas gdy w istocie mamy tu do czynienia raczej ze zwyczajnymi wydatkami jednorazowymi, które wynikają z normalnego rozro-

stu miasta i ludności, oraz zaniedbań poprzednich. Najważniejszym zagadnieniem jest tu oszczędność w wydatkach personalnych i administracyjnych, które w stosunku do rzeczowych pozycji pochłaniają stanowczo zbyt wysokie odsetki. Na tej drodze przez wprowadzenie racjonalnego podziału pracy i zastosowanie nowoczesnych metod organizacji, administracji i poradnictwa zawodowego, jest jeszcze wiele do uzyskania, zwłaszcza w zakresie szpitalnictwa i opieki społecznej. Widzimy tedy na przykładzie konkretnym, jak dalece sprawa umniejszenia kosztów administracyjnych i osobowych łączy się z racjonalną organizacją wydziału lub przedsiębiorstwa komunalnego, ich podstawami technicznymi i gospodarczymi. Dopiero na tle szczegółowej analizy tych stosunków uwypukla się w całej pełni znaczenie wydatków administracyjnych i personalnych, tworzących kryterjum oceny celowości i racjonalnej organizacji danej jednostki komunalnej.

Ze stanowiska gospodarczego jest specjalnie interesujące porównanie w szeregu lat wydatków personalnych i administracyjnych na szkolnictwo komunalne. Oczywiście wskutek nieuregulowania stosunków walutowych, porównanie tabel jest możliwe i racjonalne dopiero od roku 1924. Wydatki personalne na szkolnictwo i oświatę zmalały w zarządzie komunalnym stolicy z 73,3% w roku 1924 na 58,9% w roku 1925 i 56,1% wedle preliminarza budżetowego na rok 1926 i to pomimo zwiększenia wydatków personalnych specjalnie na szkolnictwo zawodowe, oraz podwyższenia płac we wszystkich działach szkolnictwa wskutek podwyżki cen na rynku wewnętrznym. Wydatki administracyjne, więc obejmujące koszty personalne, pozycje na lokale, wraz z opałem i oświetleniem, przybory piśmienne i kancelaryjne, wreszcie gospodarcze (inventarze, przejazdy, przewozy i t. d.) spadły z 89,8% w roku 1924 na 78,9% w r. 1925 i 75,2% w roku 1926.

Widzimy więc, że naogół budżet szkolny i oświatowy wykazuje zdrowe tendencje rozwojowe w kierunku oszczędności w wydatkach personalnych i administracyjnych, pomimo wydatnie rosnących zadań w tej przedewszystkiem dziedzinie administracji komunalnej *), wyrażających się w zwiększonej liczbie młodzieży szkolnej i kół korzystających z działalności oświatowo - kulturalnych stolicy.

Wydatki personalne **) zarządu miasta Warszawy przedstawiały się jak następuje w budżetach Warszawy:

*) Por. szczegółowe omówienie szkolnictwa komunalnego w mojej pracy „Szkoła a gospodarstwo narodowe”, tom I 1926 i tom II 1929.

**) Wydatki te obejmują wydziały administracyjne bez przedsiębiorstw.

	1924 r. w zł.	1925 r.	1926 r.
Wydatki personalne *)	13.431.429.13	16.845.669	20.429.259
Wydatki różne, reprezentacyjne i dyspozycyjne	2.664.961.78	5.519.554	4.799.975
	w %	w %	w %
Wydatki personalne	36,43%	27,93%	28,25%
Wydatki różne, reprezentacyjne i dyspozycyjne	7,22%	9,15%	6,63%

Wedle referatu prezydenta miasta **) wydatki osobiste wynosiły 23% wydatków zwyczajnych w r. 1925, podczas gdy w r. 1924: 35,4%, w okresie inflacji nawet 75%.

Wedle danych, dotyczących wykonania budżetu, wynoszą wydatki personalne miasta Warszawy, wraz z świadczeniami i emeryturami w r. 1926 34,6% ogólnych zwyczajnych wydatków budżetowych. (W 1-ym kwartale 1927 r. 34,5%, w r. 1925 31,3%, w r. 1924, 36,5%). Widzimy więc tu poważny wzrost wydatków personalnych, który wreszcie doprowadził (w roku 1928) do wydania zakazu przez zarząd miasta przyjmowania nowych pracowników na służbę miejską za wyjątkiem specjalistów, (inżynierów, lekarzy itd.). Wraz ze świadczeniami służbowymi, emerytalnymi, odprawami i rentami, wynosiły koszty personalne zarządu miasta Warszawy (w r. 1926) 34,6% ogólnych wydatków budżetowych, co stanowi niewątpliwie zbyt wysoki odsetek. Nadto pozycje personalne, wymienione powyżej, nie obejmują bynajmniej wszystkich wydatków personalnych, istotnie wydatkowanych na terenie miasta, skoro, jak stwierdzają źródła „znaczna część dopłaty do utrzymania szpitali i zakładów dobroczynnych idzie również na pokrycie wydatków personalnych tych instytucji”. (Sprawozdanie z działalności Zarządu m. stoł. Warszawy z lat 1924/25. Warszawa 1927, str. 104). Tem samem wydatki personalne przekroczyły prawdopodobnie 40% ogółu budżetu wydatkowego Warszawy. Nie widzimy więc tu niezbędnych oszczędności zarówno w wydatkach

*) Niemal wszystkie źródła wykazują inne, różniące się niejednokrotnie znacznie między sobą pozycje wydatków personalnych, które nie są zebrane jednolicie, w preliminarzach poszczególnych wydziałów. Wedle jednych źródeł wydatki personalne obejmują pensje, emerytury, odprawy, wpisy i t. d., wedle innych podawane są tylko same pozycje poborów bez ubocznych świadczeń. Utrudnia to w wysokim stopniu orientację. Wedle sprawozdania z działalności zarządu m. st. Warszawy (Warszawa 1927) uposażenie wszystkich pracowników w ogólnej ilości 8401 osób w r. 1925 wynosiło 29.141.291 zł. (w r. 1924 — 8568 osób pobierało 20.308.135 zł.). Wzrost jest więc znaczny.

**) Por. Dziennik Zarządu M. St. Warszawy 1925 r. Nr. 1/4. W Sztokholmie wydatki takie wyniosły w tym okresie 23,8%.

na pensje urzędnicze, jak i fundusze reprezentacyjne i dyspozycyjne. Zaznaczyć należy, że wydatki personalne wynosiły w Wiedniu 33% ogólnych wydatków budżetowych w roku 1924, — 30,03% w r. 1925 i 33% w r. 1926 (25,148 urzędników i nauczycieli, 9255 pensjonistów z wykluczeniem przedsiębiorstw).

W i e d e Ń:

rok 1924 w kor. austr. w %

Wydatki ogólne Wydatki personalne

3.003.714,490 : 910.070,151 = 33,00%

rok 1925

3.878.900,510 : 1.291.617,770 = 30,03%

W Berlinie wydatki te wynosiły 22,5% w roku 1925 i 19,2% w r. 1924
B e r l i n:

rok 1925 w mk. w %

Wydatki ogólne personalne:

489,371,630 : 110,348,300 = 22,5%

rok 1924:

411,429,420 : 79,114,930 = 19,2%:

W porównaniu więc nawet z Wiedniem, posiadającym bardzo znacznie rozbudowany aparat osobowy (zarząd socjalistyczny miasta) wydatki personalne Warszawy są wysokie, przewyższając również wydatnie w tym kierunku miasto Berlin. Wskutek wzrostu wydatków personalnych malały pozycje rzeczowe, odzwierciedlające właściwe zadania komunalne, więc wydatki na urządzenia miejskie i arterje komunikacyjne (17,7% w r. 1925, 12,2% w r. 1926), szkolnictwo (9,5% i 8,6%) szpitalnictwo (15,7% i 14,9%).

Wydatki zwyczajne Warszawy przedstawiały się procentowo i w porównaniu z okresem przedwojennym, jak następuje:

Wydatki zwyczajne	1913	1918/19	1920/21	1923	1924	1925
Administracja ogólna i zarząd finansowy	9,2	4,5	5,7	6,8	6,6	8,3
Emerytury i odprawy	0,9	0,4	0,4	3,0	2,2	1,8
Splata długów i procenty	26,5	11,9	3,0	0,4	0,4	0,1
Oświata i kultura	5,7	14,0	13,2	12,3	15,4	16,0
Zdrowie publiczne		28,0	36,8	33,2	28,9	22,9
Opieka społeczna	28,4	22,4	15,0	8,3	9,7	12,9
Bezpieczeństwo publiczne	18,3	7,3	8,1	10,0	13,0	7,9
Utrzymanie dróg, ulic i t. p.	9,4	5,9	8,2	10,9	14,2	18,9
Straty przedsiębiorstw	—	4,3	5,4	10,8	6,0	7,9
Inne	1,6	1,3	4,2	4,3	3,6	3,3
Razem . . .	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Widzimy, że wydatki na spłatę długów mają tendencję wybitnie zniżkową, dopiero od roku 1927, jako chwili zaciągnięcia kredytów amerykańskich pozycje te rosną (8.3%) świadcząc o wzmożonej polityce inwestycyjnej miasta. Koszty administracji wzrastają zwolna do poziomu przedwojennego, emerytury i odprawy rosną wydatnie. Równocześnie jednak rosną bardzo intensywnie wydatki na oświatę i kulturę, drogi i ulice, dalej wydatki na zdrowotność i opiekę społeczną; zmniejszenie tych ostatnich pozycji w r. 1924 i 1925 pozostaje w związku z wydzielaniem szpitalnictwa w odrębny budżet (w ogólnych wydatkach miasta pozostały tylko deficyty na pokrycie deficytu szpitali). W związku z wzrostem wydatków „produkcyjnych”, leżących w właściwym zakresie działalności miasta, wobec poważnych zaniedbań właśnie na polu oświaty, opieki społecznej i budowy ulic i dróg — rosną również wydatki personalne. Wzrost ten jednak nie zawsze jest podyktowany koniecznością, więc istotnem zwiększeniem agend, często działy nie wykazujące wzrostu działalności zwiększyły personel i odwrotnie działy o wybitnie wzmożonej działalności, dzięki racjonalnej organizacji pracy i większej wydajności, zmniejszyły w stosunku do agend wydatki osobowe i administracyjne.

Rozkładając ogół wydatków personalnych na wszystkie kategorie miejskich urzędników, pracowników, robotników i służby, łącznie z przedsiębiorstwami, otrzymamy następujący stosunek wydatków personalnych do rzeczowych w preliminarzach budżetowych Warszawy:

Rok 1925.

Wydatki personalne w zł.
23,577,202

Wydatki rzeczowe w zł.:
48,545,850

Rok 1926.

27,064,288

48,106,949

Rok 1927.

31,111,256

48,598,364

Wydatki rzeczowe utrzymują się niemal na tym samym poziomie, natomiast wydatki personalne rosną wydatnie, co oczywiście podraża w wysokim stopniu administrację komunalną stolicy. Na wzrost wydatków personalnych wpłynęły przede wszystkim dodatki drożyniane, przyznane robotnikom zakładów użyteczności publicznej, wprowadzenie 8 godzinnego dnia pracy w szpitalach i zakładach opieki zamkniętej, zbyt niskie normy potrąceń za utrzymanie służby i urzędników (w zakładach i szpitalach), ponadto konieczność utrzymania względnie liczego personelu egzekucyjnego wobec opieszałości płatników w uiszczaniu podatków i opłat. Nie ulega jednak wątpliwości, że ogólny kryzys gospodarczy, odbijający się w zmniejszeniu konsumpcji i sił płatniczych ludności, wpłynął wysoce ujemnie na stan finansów samorządu miej-

skiego, który wobec zmniejszenia wpływów jest często zmuszony zaniechać szeregu przewidzianych budżetowo zamierzeń i inwestycji. Ponieważ znaczna część materiału urzędniczego ma stały charakter służbowy, niezawsze ilość osób zajętych w służbie miejskiej jest dostosowana ściśle do istotnie realizowanych agend i zadań komunalnych, niemniej w tym właśnie kierunku nieodzowną jest reforma, dążąca do utrzymania w każdym stadjum odpowiedniego stosunku wydatków personalnych do wydatków rzeczowych, celem uniknięcia stopniowego podrożenia kosztów administracji. Oczywiście w powyższych cyfrach mieszczą się i wysoce produkcyjne koszty personalne, więc płace nauczycieli w szkołach, lekarzy w szpitalach, wynagrodzenie pracy fizycznej itd. we wszystkich niemal wydziałach resortowych (technicznych szczególnie), chodzi jednak o możliwe ograniczenie wydatków personalnych właściwej administracji, załatwiającej sprawy ze stanowiska formalnego, o rozwiniętym nadmiernie toku instancji i wewnętrznej korespondencji.

Wydatki osobowe m. st. Warszawy uznało Ministerstwo Spraw Wewnętrznych z okazji prac nadzorczych za wygórowane, domagając się redukcji tych wydatków w kierunku zmniejszenia liczby pracowników miejskich. Z zestawienia faktycznej liczby pracowników miejskich w r. 1927 z liczbą z lat poprzednich okazuje się, że liczba ta nie uległa odpowiedniej redukcji, która w myśl postulatu oszczędności przeprowadzona została zarówno w urzędach państwowych, jak i w związkach samorządowych, oraz instytucjach publiczno - prawnych. Nadto liczba pracowników miejskich jest wygórowana w poszczególnych wydziałach w stosunku do ich zakresu działania. Szczególnie znaczna jest liczba pracowników w biurach wydziału do spraw ogólnych, oraz oświaty i kultury; wygórowana jest także liczba służby szpitalnej i w szkołach powszechnych; uderza wreszcie bardzo znaczna liczba personelu w sekcjach ogólnych tych wydziałów, gdzie sekcje takie istnieją.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych stwierdziło również, że bez szkody dla funkcjonowania aparatu administracyjnego można zmniejszyć liczbę pracowników biura adresowego, urzędu rozjemczego, zakładów sanitarnych, taboru miejskiego, wydziału technicznego, inspekcji budowlanej, oraz liczbę inżynierów i personelu administracyjnego w przedszkolach.

Celem przeprowadzenia redukcji pracowników, Magistrat m. st. Warszawy powinien iść w kierunku centralizacji całej rachunkowości w wydziale finansowo - podatkowym, co zresztą idzie po linii scalenia zbliżonych czynności poszczególnych wydziałów.

Koszty administracyjne i personalne mają tendencję wzrostu w miarę, im o mniejsze miasta chodzi. Wedle statystyki Gł. U. Stat. w wydatkach zwykłych miast polskich, liczących ponad 20.000 mieszkańców (rok 1925) tworzyły koszty administracji ogółem 15,5%, natomiast w miastach ponad 100.000

mieszkańców 13,6%, od 50.000 — 100.000 17,7%, od 20 — 50.000 mieszkańców 23,6% wydatków zwyczajnych. Wydatki personalne odgrywały tem wyższą rolę, im z mniejszem miastem mieliśmy do czynienia.

Wzrost liczby urzędników miejskich należy traktować na tle stosunku sił urzędniczych do obywatelskich, pełniących służbę komunalną honorowo. Należy stwierdzić, iż stosunek ten w porównaniu z Zachodem jest niepomysłny, udział czynnika obywatelskiego w funkcjach opieki społecznej, zdrowotności, oświaty pozaszkolnej i t. d. jest u nas minimalny, nadto przesilenie gospodarcze, pochłaniające czas i siły w walce o byt gospodarczy, utrudnia dalszy przyrływ kwalifikowanych sił samopomocy społecznej. Nie chodzi tu wyłącznie o zaoszczędzenie kosztów na utrzymanie stałych sił urzędniczych, lecz z istoty administracji komunalnej wynika, iż dla pewnych funkcyj, szczególnie opieki społecznej, współudział czynnika obywatelskiego, a zwłaszcza kobiecego jest niezbędny, przesądzając wręcz o rezultatach całej akcji, nie nadającej się niejednokrotnie do biurokratycznego traktowania. W naszej administracji miejskiej jest udział czynnika obywatelskiego stanowczo za nikły, będąc skutkiem z jednej strony niewyrobienia społecznego i samorządowego ludności, z drugiej jednostronnie pojętej roli biurokracji, nie umiejącej zachęcić i pozyskać zaufania i współdziałania wybitniejszych obywateli. W tym kierunku winny być u nas podjęte specjalne usiłowania i propaganda, mająca na celu wciągnięcie do pracy na polu szkolnictwa, opieki społecznej i zdrowotności sił samopomocy społecznej, doskonale uzupełniających na Zachodzie, wysiłki zawodowego ciała urzędniczego państwa i samorządu.

Z istoty agend komunalnych wynika, iż zarząd miejski musi korzystać z usług stałych, kontraktowych i dorywczych, co objawia się w znacznym odsetku sił niestałych wśród pracowników miejskich. Dotyczy to zwłaszcza przedsiębiorstw, które muszą mieć wolną rękę w przyjmowaniu i oddalaniu sił fachowych.

Oczywiście tendencje te napotykają na ograniczenia, wypływające z ustawodawstwa społecznego i organizacji związków zawodowych, silniejszych jednak na terenie robotniczym.

Wmiarę wydzielania z centralnej administracji komunalnej pewnych agend, jako przedsiębiorstw, rośnie liczba niestałych pracowników, tembardziej, że techniczne postępy i udoskonalenia czynią niezbędną daleko idącą ruchliwość i sprężystość zarządu, opartą na zasadach ściśle handlowych. Dla dożywotnio i stale mianowanych urzędników miejskich, których ilość zmniejsza się jednak na Zachodzie, nie ma tu miejsca, zwłaszcza na stanowiskach kierowniczych i odpowiedzialnych, wynagradzanych częściowo odpowiednio do rezultatów i wydajności pracy.

Ogólna liczba urzędników i robotników w zarządzie Warszawy wynosiła

z końcem 1925 r. 15.408 osób, w tem 3,629 urzędników i 11.779 robotników, (w r. 1923 : 12.654, w tem 2.980 urzędników i 9,674 robotników). Liczba urzędników i oficjalistów miejskich, zarówno stałych, jak i niestałych spadła nieznacznie z 2294 w r. 1923 na 2220 w r. 1925 w wydziałach administracyjnych, natomiast wzrosła znacznie, gdyż z 686 na 1.409 w tym samym okresie w przedsiębiorstwach miejskich.

Liczba robotników stałych i czasowych spadła z 5105 w r. 1923 na 4710 w r. 1925, natomiast wzrosła w przedsiębiorstwach z 4569 na 7069 (przybyły Zakłady gazowe, nadto wprowadzono urlopy i t. d.). Liczba urzędników stałych wzrosła z 2556 na 3045 od r. 1923 do 1925, ilość robotników stałych z 8201 w r. 1924 na 8493 w r. 1925. Ilość robotników czasowych wzrosła z 2713 na 3286 w tym samym okresie (1924/1925) liczba urzędników czasowych wzrosła z 398 na 584.

Personel miasta Warszawy rośnie z każdym rokiem, jak świadczą następujące cyfry, dotyczące urzędników i robotników:

	31/XII 1924	31/XII 1925	31/XII 1926	31/III 1927
Wydziały administracyjne	6.127	6.930	7.189	7.386
Przedsiębiorstwa autonomiczne	8.193	8.478	8.443	8.840
Razem	14.320	15.408	15.632	16.226

Wzrost ten jest wywołany niewątpliwie wzrostem agend komunalnych stolicy, niemniej wobec przykładów zachodnich, gdzie jak widzieliśmy (np. w Berlinie), ilość pracowników spadła znacznie w ostatnich latach, pomimo wzrostu zakresu działalności, a to dzięki przeprowadzonej reorganizacji, zbyt silny rozrost czynnika osobowego w zarządzie stolicy jest niewątpliwie, świadcząc o niezawsze racjonalnem wyzyskaniu wydajności pracy.

Należy to tem bardziej stwierdzić, ile że wzrost liczby urzędników i robotników w wydziałach administracyjnych miasta Warszawy jest o wiele wydawniejszy, niżli w przedsiębiorstwach, które mimo znacznego wzrostu frekwencji w tramwajach i rosnącego z każdym rokiem spożycia gazu i elektryczności, oraz wody przez ludność i przemysł, wykazują nieznaczne tylko zwiększenie ilości pracowników i robotników, dzięki naukowej organizacji i wyodrębnieniu z administracji centralnej.

W okresie 1925/26 zredukowano 268 etatów urzędniczych i 317 robotniczych, razem 585. Uwzględniając ilość pracowników „doraźnych”, zatrudnionych w okresie pilnych robót, personel zawodowy Warszawy wynosił w r. 1925 12.486, w tem 2.124 urzędników, 3.571 robotników нефachowych i służby (personel administracyjny), oraz 1,151 inteligencji zawodowej i 5.549 robotników (personel specjalny).

W dniu 1.I 1926 na 3.629 urzędników i oficjalistów 254 osoby zajmowały stałe stanowiska kierownicze (12 czasowe), 1000 osób stanowiska referentów i analogiczne (93 czasowe), 1.651 osób tworzyło personel pomocniczy (455 czasowy), wreszcie 140 należało do służby (24 czasowej).

Personel kierowniczy obejmował w dniu 31.XII.1923 r. 176 osób stałych i 11 czasowo zajętych, urzędniczy (referendarski) 867 referentów stałych i 229 czasowych, personel pomocniczy 1.513 stałych i 184 czasowych. Na 2.980 urzędników pracowało 1.039 kobiet. Widzimy więc ilościowy wzrost znaczny. Ukończone studja wyższe miało w r. 1923 *) 756 osób, w tem w wydziale oświaty i kultury 139, w szpitalnictwie i opiece społecznej 340. Uderza tu poza materiałem nauczycielskim i lekarskim bardzo niski poziom wykształcenia ciała urzędniczego stolicy, które wymaga zwłaszcza w wydziałach administracyjnych gruntownego przeszkolenia w naukach ekonomicznych i administracyjnych. Średnie wykształcenie posiadało 1070 osób, w tem 400 kobiet, niższe 2011 (ogółem 3.837 urzędników i zawodowych pracowników). Na 4.813 robotników 945 nie umiało pisać. Co do 2.475 pracowników nie podano wykształcenia. Jest ono i tu minimalne, przeważnie domowe **). Wśród personelu urzędniczego, administracyjnego i zawodowego uderza znaczny odsetek osób liczących poniżej 20 i 25 lat (270 mężczyzn i 223 kobiet do 20 lat, 128 i 194 od 20 do 25 lat) która to granica (20) nawet w funkcjach pomocniczych jest stanowczo zbyt niska i da się usprawiedliwić jedynie specjalnym charakterem pomocy dla młodzieży wyższych uczelni, zmuszonej do zarabkowania nawet w okresie studjów. Niestety znaczną część sił pomocniczych stanowili nieakademicy, pomnażając w ten sposób zastęp sił nieprodukcyjnych, które z łatwością mogłyby znaleźć zajęcie w zawodach praktycznych i fizycznych, odciążając samorząd.

Dane, dotyczące składu osobowego m. Warszawy świadczą niezbicie, iż personel miejski, ilościowo rozbudowany bardzo wydatnie, wymaga niezbędnie przeszkolenia, skoro bardzo znaczny odsetek nie posiada ani studjów wyższych i średnich, ani fachowych. Dotyczy to zwłaszcza urzędników stałych i pracowników zawodowych.

*) W dalszych sprawozdaniach brak niestety danych co do cenzusu wykształcenia.

**) Pozycja „niepodano” jest równoznaczna z nieposiadaniem żadnego cenzusu, gdyż w przeciwnym razie skwapliwie podawano wszelkie nawet niższe cenzusy.

***) Magistrat wprowadził w r. 1925 podział pracowników miejskich, na mających ukończone studja wyższe, nieukończone studja wyższe, lecz dostateczne przygotowanie fachowe, ukończone studja średnie, nieukończoną szkołę średnią, lecz dostateczne przygotowanie fachowe i co najmniej 4 klasy szkoły średniej, ukończoną szkołę niższą i wykształcenie poniżej ukończonej szkoły niższej. Już sam schemat podziału wskazuje na niezwykle niskie wymogi cenzusu naukowego.

B) Przeszkolenie i wyszkolenie pracowników samorządowych.

Sprawne funkcjonowanie samorządowego aparatu administracyjnego zależy nie tylko od racjonalnego podziału agend według głównych gałęzi administracji komunalnej i zasad naukowej organizacji, lecz także od przygotowania zawodowego pracowników i urzędników komunalnych, posługujących się nowoczesnymi urządzeniami biurowymi (kartoteki, maszyny do rachowania i t. d.). Psychotechnika i poradnictwo zawodowe może oddać w doborze i przydziale sił nieocenione usługi, zwłaszcza, jeśli chodzi o siły kwalifikowane, robotnicze i majsterskie, oraz pomocnicze w przedsiębiorstwach i o niższych funkcjonariuszy, zajętych funkcjami wykonawczymi, częściowo zmechanizowanymi. Pracownie psychotechniczne oddają już obecnie przedsiębiorstwom komunalnym poważne usługi nie tylko na Zachodzie, lecz i u nas (w Krakowie miejska pracownia psychotechniczna przy Muzeum przemysłowym, w Warszawie pracownia kolejowa i tramwajowa, dalej pracownie w Poznaniu, Lwowie, Sosnowcu, Katowicach i t. d.).

Niemal wszystkie miasta niemieckie powyżej 50.000 mieszkańców prowadzą poradnię zawodową i poradnię psychotechniczną, szereg jednak mniejszych miast wprowadza również u siebie placówki psychotechniczne. Miejskie pracownie psychotechniczne służą przede wszystkim celom własnym, więc dla zbadania uzdolnień pracowników i robotników (przedsiębiorstw komunalnych), a raczej kandydatów na funkcjonariuszy komunalnych. Oczywiście poradnie miejskie nie ograniczają się jedynie do badania własnych pracowników i robotników, lecz obsługują także szkoły i młodzież, zwłaszcza rzemieślniczą i robotniczą przy wyborze zawodu, nadto obejmują nie tylko okręg gminy, lecz sąsiednie związki komunalne, o ile te nie posiadają własnych poradni psychotechnicznych. Na mocy ogólnych postanowień dla poradnictwa zawodowego przy urzędach pośrednictwa pracy z 12 maja 1923 r. należy w Niemczech poradnictwo zawodowe do publicznego państwowego pośrednictwa pracy, oddając temu ostatniemu nieocenione usługi *). Pracownia psychotechniczna w Berlinie zbadała 37.072 osób, w Hamburgu 12.657, w Monachium 11.684, w Lipsku 10.293, w Dreźnie 10.062 i t. d.. Zwłaszcza, jeśli chodzi o przedsiębiorstwa miejskie i instytucje, oraz zakłady komunalne, prowadzone na zasadach gospodarczych, oddaje racjonalnie postawione poradnictwo zawodowe, oparte na podstawach psychotechnicznych, poważne usługi usprawnieniu administracji samorządowej, pozwalając na wydajne zwiększenie wydajności pracy, a tem samem i potaniecie usług.

Jeśli chodzi o funkcje wyzwolone, więc, urzędników na kierowniczych

*) Państwo więc obejmie od gminy właściwe funkcje pośrednictwa pracy i poradnictwa.

i pomocniczych stanowiskach, referujących jednak samodzielnie, warunkiem niezbędnym dla usprawnienia i pogłębienia działalności komunalnej jest planowe wykształcenie gospodarcze, prawno - administracyjne i komunalne materiału urzędniczego, dające trwałe podstawy teoretyczne dla działalności praktycznej. Wykształcenie to otrzymują w normalnych warunkach urzędnicy komunalni w wyższych zakładach naukowych, więc uniwersytetach, politechnikach i t. d. oraz w specjalnych zakładach komunalnych i administracyjnych. Ci z urzędników, którzy nie otrzymali systematycznego wykształcenia na poziomie uniwersyteckim, muszą być odpowiednio doksztalceni. Dotyczy to zwłaszcza stosunków powojennych, w których do władz i instytucji komunalnych wszedł w znacznym odsetku żywioł niezawodowy. Stoimy na stanowisku, iż wykształcenie, a zwłaszcza doksztalcenie urzędników komunalnych powinno leżeć w zakresie działania i w ręku samorządu terytorjalnego, zasady jednak jednolitego przygotowania zawodowego powinny być ustalone w drodze obowiązującej ustawy, różnicującej między poszczególnymi stopniami służby samorządowej.

Szereg państw, między innemi Prusy, ustala warunki wyższej służby administracyjnej, żądając od kandydatów ukończenia wydziału prawa i umiejętności państwowych, oraz zdanie egzaminów, z których ostatni jest praktyczny, nadając prawo do tytułu asesora rządowego. Wyższe stanowiska samorządowe obsadzane są w Niemczech prawnikami, mającymi powyższe kwalifikacje. Kandydaci na średnich urzędników zdają egzamin po trzyletniej bezpłatnej praktyce, obejmującej między innemi rachunkowość i służbę kasową *). Czas ten może być skrócony w pewnych wypadkach.

We Francji wymagane są prócz studjów na uczelniach średnich i wyższych jeszcze specjalne egzaminy konkursowe (wstępne). Wedle rozp. Prez. Rzplitej z dn. 30.XII.1924 r. władza nadzorcza (tj. państwowa) zatwierdza statuty etatów stanowisk służbowych w samorządzie terytorjalnym. W statutach tych mają być określone kwalifikacje, wymagane dla poszczególnych stanowisk. W ten sposób władza nadzorcza (województwie i Min. Spr. Wewnętrznych) ma pośredni tylko wpływ na ustalenie kwalifikacyj zawodowych pracowników samorządowych, natomiast wyszkolenie i przygotowanie należy do samorządu. Samorząd terytorjalny może więc dostosować wykształcenie i doksztalcenie pracowników samorządowych do istotnych potrzeb teoretycznych i praktycznych.

Nieodpowiednie użycie urzędnika przyczynia się niewątpliwie do małej

*) Por. Dr. Rudolf Sikorski. „Praktyczne wyszkolenie miejskich urzędników samorządowych w Prusach i Polsce”. „Samorząd Miejski”, Marzec 1927 r.

wydajności pracy. Specjalnie w naszych warunkach czyniono za małą różnicę w obsadzie stanowisk, wymagających specjalnych uzdolnień organizacyjnych i twórczych. Urzędnik, który nadawałby się doskonale do służby w normalnych stosunkach administracyjnych, zawodzi często tam, gdzie trzeba stwarzać nowe warunki gospodarczej i administracyjnej działalności, gdzie chodzi nietyle o załatwienie spraw bieżących, ile o inicjatywę i nowe wytyczne organizacji władz i instytucji. Samorządy miast polskich są w tem lepszym od państwa położeniu, że mają znaczną część materiału urzędniczego z czasów jeszcze przedwojennych, wdrożoną w załatwianie spraw komunalnych. Niestety ustawicznie czynna machina ustawodawcza i do głębi zmieniona sytuacja gospodarcza, wkładająca na samorząd szereg nowych zadań, zwłaszcza w dziedzinie społecznej i komunikacyjnej i tu wytworzyła podział pracy, wymagający, poza wykonawczym materiałem urzędniczym, ludzi o szerokim poglądzie i zmyśle organizacyjnym, dużej inicjatywie i pełnej odpowiedzialności. Niewątpliwie nie wszyscy urzędnicy samorządu, naogół spełniający sumiennie swe obowiązki w pewnym ściśle określonym zakresie, nadawali się na samodzielne i odpowiedzialne stanowiska.

Rozróżnienie między kwalifikacjami, niezbędnymi dla organizatorów pewnych gałęzi administracji, a kwalifikacjami na urzędników wykonawców— jest jednym z podstawowych zagadnień racjonalnej organizacji pracy w administracji państwowej i komunalnej.

Na polu personalnem leżą znaczne jeszcze możliwości rozwoju. Nie jesteśmy bynajmniej zwolennikami wyższego wykształcenia dla wszystkich kategorii urzędników administracyjnych, którzy winni posiadać fachowe wiadomości w danej gałęzi służby i sprawność w urzędowaniu. Było niewątpliwie wadą administracji austriackiej, a więc i małopolskiej, iż zużywała siły urzędników o akademickiem wykształceniu do funkcij wybitnie praktycznych i wymagających raczej dużego doświadczenia życiowego, niż wiadomości z prawa publicznego i prywatnego. Rezultatem tego stanu rzeczy było tu zbyt częste prawno - formalne załatwienie aktu z wielką szkodą dla samej sprawy, wymagającej ściśle gospodarczego traktowania. Niemniej stan wykształcenia ogólnego i administracyjnego urzędników samorządowych budzi poważne zastrzeżenia i wątpliwości, skoro np. prawnicze wykształcenie posiadało w roku 1923/24 w Warszawie zaledwie 21 urzędników miejskich *). Na 1581 pracowników biur wydziałów powiatowych w r. 1926 w całej Polsce, 21% miało wykształcenie średnie, pełne i niepełne uniwersyteckie, reszta miała wykształcenie domowe, elementarne i średnie w zakresie kilku klas niższych.

*) Sprawozdanie z działalności Zarządu m. stoł. Warszawy 1925/26.

Uważamy za niewątpliwy postęp administracji, zwłaszcza w specjalnych dziedzinach szkolnictwa, szpitalnictwa, służby technicznej i t. p., iż powołano fachowców do prac komunalnych, brak jednak prawników i ekonomistów (w wielu zarządach nawet wielkich miast ani jednego z wykształceniem ekonomicznym), jest tu tak rażąco, iż musi być bezwzględnie naprawiony w interesie normalnego rozwoju administracji komunalnej.

Napływ sił urzędniczych, posiadających wykształcenie prawnicze i ekonomiczne, do służby samorządowej jest minimalny, nadto nie znajdują one pełnego zrozumienia w atmosferze, niesprzyjającej poważniejszym studjom fachowym. Powyższy stan rzeczy rodzi poważne konsekwencje: już dziś daje się odczuć przy bardzo licznej obsadzie urzędniczej brak specjalistów z zakresu polityki i administracji gospodarczej, oraz nauk komunalnych, odgrywających na Zachodzie wybitną rolę w działalności władz samorządowych.

Nadto samo ukończenie studjów prawnych nie jest tu wystarczające. Fachowe doksztalcenie administracyjne i gospodarcze na poziomie wyższych uczelni tych z urzędników, którzy mają kwalifikacje na samoistnych referentów, jest tu nieuniknione wzorem stosunków zachodnich. Służba komunalna wymaga pewnej liczby urzędników o akademickim wykształceniu, więc przede wszystkim ekonomistów, prawników, inżynierów, lekarzy i nauczycieli. Wobec jednak jednostronnego charakteru studjów prawnych, niedających absolwentom dostatecznych wiadomości z nauk administracyjnych, gospodarczych i komunalnych, okazała się konieczność przystosowania studjów dla urzędników administracyjnych i samorządowych do specjalnych warunków praktyki i służby. Tylko pewne funkcje urzędnicze wymagały wiadomości ściśle prawnych i te zastrzeżono w specjalnych oddziałach (radcostwa prawne) absolwentom wydziałów prawnych, natomiast olbrzymia większość agend samorządowych wymaga wiadomości fachowych, przede wszystkim dokładnej znajomości nauki polityki gospodarczej, dyscyplin administracyjnych, nauk komunalnych, umiejętności handlowych i technicznych, co wszystko wymaga odrębnego studjum teoretycznego, dostosowanego do wymogów praktyki i życia ekonomicznego.

Stąd pod wpływem zmienionych tendencji administracyjnych powstają w szeregu państw europejskich, niezależnie od rozwoju uniwersyteckich wydziałów prawnych i ekonomicznych, wyższe uczelnie o charakterze zawodowym, mające na celu pogłębienie wykształcenia i specjalizacji materiału urzędniczego zarówno państwowego, jak i samorządowego. Na pewnym stopniu rozwoju nie wystarczają już nawet istniejące wyższe uczelnie typu gospodarczo - społecznego, które jak wyższe szkoły handlowe poświęcają dyscyplinom

ekonomicznym i techniczno - organizacyjnym specjalną uwagę *) lecz dla studjów komunalnych powstają odrębne uczelnie.

I tak we Francji obok mającej świetne tradycje „École des Sciences Politiques”, traktującej między innymi zagadnienia komunalne, Institut d'Urbanisme de l'Université de Paris, École National des Hautes Études Urbaines et de l'administration municipale à la Sorbonne”, jest uczelnią poświęconą specjalnie studjom urbanistycznym. Mają one tu charakter głównie techniczny. Niemniej obok rozbudowy i technicznych przedsiębiorstw komunalnych widzimy w programie kwestje gospodarcze i socjalne. Pozatem istnieje we Florencji „Istituto di Studi Municipali”.

W Niemczech mieliśmy do niedawna specjalne akademje komunalne w Kolonji, Düsseldorfie, częściowo w Berlinie, Królewcu, Hanowerze, Monachjum, Dreźnie, Lipsku, Münster i t. d. Wszystkie te uczelnie kształcą urzędników, będących na służbie i kandydatów (praktykantów) na samodzielne stanowiska w administracji samorządowej. Równocześnie rozwija się średnie zawodowe szkolnictwo dla niższych funkcjonariuszów samorządowych.

Wyrazem jednostronności studjów prawniczych dla urzędników administracyjnych było powołanie do życia jeszcze przed wojną Studium (kursów) „für staatswissenschaftliche Fortbildung” w Berlinie, celem uzupełnienia wykształcenia „asesorów i landratów”.

Prof. W. Franz w swoich doskonałych studjach p. t. „Der Verwaltungsingenieur” (Monachium 1908, str. 22) stwierdza, iż „jurysprudencja nie jest nauką administracji, jest co najwyżej dla tej ostatniej nauką pomocniczą, będąc przeznaczoną w studjum uniwersyteckiem, przedewszystkiem dla celów wymiaru sprawiedliwości”. Stąd płynie zasadnicze nieporozumienie, studenci, którzy nadają się do praktycznego kształtowania stosunków gospodarczych i kulturalnych, co stanowi istotę administracji, nie znajdują na wyższych uczelniach, posiadających wydziały prawnicze, dostatecznego materiału i przysposobienia dla swej przyszłej działalności: „Narzucony nam prawniczy formalizm może stanowić poważne niebezpieczeństwo dla każdego, kto wstępuje na służbę administracyjną. Tak zwany prawniczy zmysł lub poczucie prawa jest właśnie tym czynnikiem, który często i co więcej skutecznie staje na przeszkodzie uwzględnieniu motywów praktycznych i ludzkich”. Jedynie bogate w doświadczenia praktyczne studjum gospodarcze i administracyjne może tu być celowe.

*) Jest ciekawe, że studjum kameralne obejmowało w XVIII wieku szereg dyscyplin, mających ścisły związek z administracją, więc obok nauk politycznych i prawnych, naukę zarządu, rolnictwo, hodowlę bydła, gospodarke leśną, hutnictwo, przemysł i manufakturę. Program prof. Lamprechta w Halle uwzględnia szereg nauk przyrodniczych i technicznych (technologia) obok prawnych i ekonomicznych.

Równocześnie rozwija się średnie szkolnictwo zawodowe dla niższych funkcjonariuszów samorządowych.

Bardzo znaczna większość urzędników samorządowych nietylko zresztą u nas nie posiada średniego wykształcenia. I tak w Prusach wedle danych Związku urzędników gminnych tylko 24% kandydatów („Lehrlinge”) do służby przygotowawczej posiadało warunki, wystarczające dla jednorocznej służby wojskowej. Przeważająca część urzędników zwłaszcza mniejszych miast posiadała jedynie świadectwo z ukończenia szkoły powszechnej.

W tych warunkach okazało się niezbędne doksztalcanie urzędników komunalnych na poziomie przede wszystkim średnim. W Düsseldorfie zorganizowano dla urzędników, którzy zamierzali się poddać egzaminowi na sekretarzy wieczorne kursy doksztalcające. Na kursach tych przerobiono obszerny materiał, dotyczący obowiązującego prawa państwowego i administracyjnego, opieki społecznej, administracji skarbowej, szkolnej, przemysłowej i t. d. W r. 1910 przemieniono kursy te na stałą szkołę administracyjną, obliczoną najwyżej na 45 słuchaczy. W Eisenach otwarto przed wojną roczne doksztalcające kursy dla pracowników samorządowych, obliczone na 225 godzin (5 — 6 godzin tygodniowo) w porze wieczornej (od 6 — 8 wieczorem, w niektórych dniach od 7 do 9 rano).

Po ukończeniu rocznego kursu teoretycznego przechodzą absolwenci na następny kurs o charakterze bardziej praktycznym.

Związek bawarskich urzędników gminnych wprowadził już przed wojną korespondencyjne kursy administracyjne dla tych urzędników, którzy nie mogą brać udziału w pracy szkolnej. Doksztalcające kursy urzędnicze wżyły się doskonale w stosunki samorządowe, umożliwiając materiałowi urzędniczemu bez przerywania urzędowania zdobycie teoretycznych podstaw wykształcenia fachowego.

W ten sposób umożliwiono w Niemczech urzędnikom, nie posiadającym średniego wykształcenia, ukończenie specjalnych szkół urzędniczych średniego typu, dających prócz niezbędnych ogólnych wiadomości, podstawy fachowego wykształcenia. W szkołach tych (około 40) materiał administracyjny i gospodarczy, obowiązujący jako minimalny, obejmuje: prawo administracyjne, konstytucyjne (polityczne), naukę ekonomii społecznej, naukę polityki ekonomicznej, skarbowość, ustawodawstwo społeczne, politykę i skarbowość komunalną, wszystkie działy administracji samorządowej: (szkolnictwo, opieka społeczna, budownictwo itd.), technikę administracyjną i kancelaryjną, więc buchalterję, organizację pracy biurowej, stenografię, pisanie na maszynie itd. Duży nacisk kładzie się na znajomość prawa prywatnego. Wchodzi tu w rachubę gruntowne obeznanie się z obowiązkami właścicieli domów i lokatorów, korzystających w Niemczech ze specjalnej opieki państwa i gminy. Duży nacisk

położono również na związane ściśle z praktyką zarządu komunalnego problemy natury gospodarczej. Szkoła ma za zadanie pogłębić w uczniach znajomość życia gospodarczego, jako podstawy stosunków społecznych. Duże rezultaty praktyczne osiągnęła też szkoła w dziedzinie rachunkowości, prowadzonej w sposób wyłącznie handlowy.

Powyższy typ średniej szkoły komunalnej stał się obowiązujący w prowincjach nadreńskich i w Westfalji, które pierwsze zapoczątkowały system szkół, mających na celu przygotowanie pracowników komunalnych.

W Niemczech istnieje obecnie cały szereg samorządowych średnich szkół urzędniczych (Aschersleben, Düsseldorf, Cottbur, Dortmund, Kolonja, Geyer, Nerchau).

Przeważna część średnich szkół komunalnych, obejmowała przed ujednostajnieniem planu, rok studjów, przyczem przez rok ten traktowane są wyłącznie przedmioty fachowe. Tam jednak, gdzie studja zawodowe, połączone są z ogólnem wykształceniem, uprawniającem do uzyskania praw jednorocznej służby wojskowej, kurs trwał 3 lata (np. w Aschersleben). Szkoła urzędnicza w Kolonji trwała $\frac{1}{2}$ roku, w Geyer 2 lata, warunki przyjęcia wymagały pewnej ilości klas szkoły średniej lub powszechnej, ukończenia conajmniej 14 lat życia, dłuższa praktyka zastępuje świadectwo szkolne.

Obecnie nastąpiło ujednostajnienie studjów we wszystkich szkołach komunalnych typu średniego, które mają dziś jak widzieliśmy charakter średnich szkół zawodowych na wysokim poziomie naukowym.

W szeregu komunalnych uczelni przewidziano dwa kursy, przegrodzone pewnym okresem praktyki i egzaminami. Dostęp na drugi kurs jest uzależniony od zdania kollokwium z I kursu. Niektóre z mniejszych miast utworzyły wspólnie z innymi gminami miejskimi uczelnie urzędnicze.

Wyszkolenie pracowników miejskich w Niemczech przed wojną posiadało charakter wyłącznie praktyczny: poszczególne instytucje i przedsiębiorstwa komunalne, oraz wydziały administracyjne samorządu terytorjalnego przyjmowały młodych praktykantów z ukończoną szkołą ludową. Praktykanci pełnili początkowo funkcje fizyczne i robotnicze, następnie zapoznawali się z elementarnymi funkcjami kancelaryjnymi. Dopiero po upływie szeregu lat i wykazaniu dobrych wyników pracy biurowej otrzymywali oni tytuł pomocnika, który otwierał im drogę do osiągnięcia wyższych stanowisk. W miarę im funkcje zarządu komunalnego stawały się coraz bardziej skomplikowane, okazała się niezbędna specjalizacja poszczególnych pracowników samorządowych, oraz teoretyczne ich przygotowanie do pełnienia coraz bardziej różnorodnych funkcji administracji komunalnej. Pierwsza szkoła administracji państwowej i samorządowej powstała w r. 1909/10 w Düsseldorfie. Wkrótce potem powstała druga szkoła w miasteczku Aschersleben. Wobec

braku odpowiednio przygotowanego materiału nauczycielskiego, oraz skryzostowanego programu nauk, szkoły te walczyły z dużymi trudnościami. Szkoła w Düsseldorfie wymagała od wstępujących dłuższej praktyki samorządowej, stojąc na stanowisku ściśle teoretycznego wykształcenia, uprawniającego do pełnienia funkcji urzędniczych w państwie lub samorządzie. Szkoła w Aschersleben przyjmowała uczniów bez uprzedniego wykształcenia praktycznego, dając teoretyczne przygotowanie do pełnienia funkcji samorządowych, przyczem w ostatnim okresie nauczania były objęte programem zajęcia praktyczne. Kurs obejmował początkowo 2 lata, następnie przedłużono go do lat trzech, pomimo to przygotowanie praktyczne, jakie uczniowie otrzymywali na kursie, było niedostateczne. Wobec braku wówczas w Niemczech innych uczelni nauk administracyjnych, do szkół w Düsseldorfie i Aschersleben zaczęły napływać elementy o wyższym wykształceniu, zwłaszcza, iż ukończenie szkół dawało możliwość objęcia coraz liczniejszych stanowisk w instytucjach komunalnych. Słuchacze, posiadający wyższe kwalifikacje, korzystali z licznych przywilejów, jak skrócenie okresu studjów, mając możliwość objęcia wyższych stanowisk przy wstąpieniu do urzędów, jednakże brak wyższej uczelni nauk administracyjnych dawał się w Niemczech odczuwać coraz bardziej. Sprawa specjalnych uczelni administracyjnych stała się przedmiotem gorących dyskusji na rocznych zebraniach pruskich pracowników samorządowych. Zwłaszcza sprawa ścisłego ustalenia typu uczelni nauk administracyjnych pozostawała długi czas otwartą. Wreszcie szkoła w Aschersleben, w uznaniu niedostosowania swego programu do wymogów życia praktycznego, przyjęła program szkoły w Düsseldorfie. Fakt ten przekonał opinię publiczną, jaki charakter winna posiadać uczelnia nauk administracyjnych. Jednocześnie powstają szkoły administracyjne w Kiel, Dortmund, Poznaniu i Cottbur o typie szkoły w Düsseldorfie. Żywy rozwój szkolnictwa administracyjnego w Niemczech przypada na okres powojenny. Powstaje szereg szkół samorządowo - administracyjnych w Zagłębiu Ruhry.

Różnorodność typów średnich szkół komunalnych utrudniała jednak w wysokim stopniu ustalenie jednolitych zasad wykształcenia pracowników samorządowych.

Związek miast pruskich ustalił jeszcze w dniu 27.III r. 1923 wytyczne w sprawie wykształcenia i doksztalcania urzędników samorządowych. Związek miast uważa za pożądane ujednolajnienie wykształcenia pracowników komunalnych. Wykształcenie pracowników samorządowych winno jednak leżeć w ręku samorządu. „Udział państwa jest zbędny”. Ujednolajnienie wykształcenia urzędników komunalnych nie powinno być mechaniczne, nadto winno być przeprowadzone centralistycznie. Materiał wykładający winien być również ujednolajniony. W tym celu kierownictwo akcją doksztalcania i wykształcenia pracowników samorządowych winno należeć do prowincjonalnych

związków miast, związków celowych, lub uczelni specjalnych. Podstawą ujednolinitości wykształcenia samorządowego są równe wymagania co do wykształcenia przedwstępnego, jednolite wymagania przy egzaminach końcowych oraz łączenie systemu szkolnego z wymogami praktycznymi. Kursy mają być prowadzone w dwu grupach dla wyższych i niższych urzędników. (Sekretarzy i starszych sekretarzy miejskich).

Duże zasługi w organizacji wykształcenia zawodowego pracowników samorządowych położył centralny związek urzędników gminnych w Prusach (Komba), który po ukończeniu wojny pierwszy wysunął potrzebę systematycznego doksztalcenia urzędników publicznych. W dniu 5.III.1926 na mocy porozumienia między „Kombą” a Zjazdem miast (Städtetag), ogłoszono zasady ujednolinitości doksztalcenia i egzaminów dla urzędników samorządowych na terenie państwa pruskiego. W toku jest sprawa ujednolinitości tej sprawy dla całego obszaru Rzeszy Niemieckiej.

Wedle wytycznych z dn. 5.III.1926 r. winny związki celowe i prowincjonalne związki komunalne tworzyć szkoły komunalne. W prowincjach gęsto zaludnionych, więc nadreńskich i westfalskich mogą również mniejsze okręgi (Bezirke) tworzyć własne szkoły komunalne, zawsze jednak tylko wówczas, gdy układ stosunków gospodarczych i możliwość pozyskania głównych sił nauczycielskich sprzyja tworzeniu odrębnych placówek. W Westfalji istniało w r. 1927 10 szkół komunalnych, w Nadrenji 21, w Hessen Nassau 4, nadto istnieje w Prusach 15 szkół urzędniczych.

Obecne kształcenie urzędników samorządowych na stopniu średnim obejmuje w Niemczech dwa zasadnicze systemy (Einheitslaufbahn i Doppellaufbahn); w pierwszym, jednolitym systemie kandydaci (mając ukończoną „Obersecunda”) przechodzą okres trzechletniej praktyki, w ciągu czwartego roku następuje kurs teoretyczny w szkole komunalnej. Uczestnicy otrzymują roczny urlop i mają obowiązkowych 30 godzin tygodniowo w ciągu roku. Tam, gdzie urzędnicy nie otrzymują urlopu, kurs doksztalcający trwa 2 lata, uczestnicy poświęcają tygodniowo 10 godzin nauce w godzinach wieczornych (45 tygodni w roku). Kandydaci z egzaminem dojrzałości kończą studia wraz z praktyką w ciągu 2 lat. Dla absolwentów pełnoklasowych szkół powszechnych przedłuża się okres praktyki studiów o dalsze 2 lata. System ten jest rozpowszechniony szczególnie na Zachodzie *).

System „podwójny” polega na odróżnieniu prostych i złożonych funkcji samorządowych, do których jest dostosowany program kursów i system nau-

*) Por. Wagner: Verwaltungsbeamtenschulen. Handw. der Komm. Wissenschaften. Erg. B. II. Str. 1357.

czania. Specjalne kursy i uczelnie istnieją dla służby opieki społecznej, ogólnej administracji, działów gospodarczych, kas oszczędności i t. d.

Po zdaniu pierwszego egzaminu kandydaci odbywają praktykę w urzędzie komunalnym w ciągu 3 lat, wyjątkowo także w przeciągu 2 lat. Po ukończeniu praktyki, kandydaci odbywają następny kurs (Aufbaulehrgang), który obejmuje przy pełnieniu służby 10 godzin tygodniowo w ciągu 45 tygodni, lub też przy urlopie krótszy okres (6 miesięcy), ale pełnogatynny. Program nauk jest ten sam, lecz metoda nauczania jest zasadniczo zmieniona, wymagając pogłębienia i przetrzawienia materjału na podstawie praktycznej pracy. Na tym stopniu nauki następuje nadto większa specjalizacja. Po ukończeniu kursu słuchacze przystępują do egzaminu, który jest o wiele trudniejszy, stawiając wysokie wymagania. Egzamin ten kończy studja urzędników o średnich kwalifikacjach.

Program na obu systemach nauczania obejmuje następujące przedmioty:

- 1) Nauka o państwie i ustroju władz administracyjnych.
- 2) Specjalne dyscypliny administracyjne:
 - a) Prawo urzędnicze,
 - b) Policja przemysłowo - budowlana,
 - c) Skarbowość i podatki,
 - d) Opieka społeczna,
 - e) Ochrona pracy i ubezpieczenia,
 - f) Prawo szkolne.
- 3) Kasowość, rachunkowość, budżet.
- 4) Buchalterja kupiecka.
- 5) Organizacja, biurowość.
- 6) Nauka gospodarstwa społecznego. a) Ekonomja i b) Polityka ekonomiczna).
- 7) Ogólne zasady prawa.
- 8) Organizacja urzędów i przedsiębiorstw komunalnych.
- 9) Stenografia.

Dla urzędników komunalnych banków i kas oszczędności:

- 1) Prawo cywilne i procedura cywilna.
- 2) Prawo o kasach oszczędnościowych.
- 3) Ekonomja społeczna i polityka ekonomiczna.
- 4) Nauka zarządu Kas Oszczędności.

Egzaminy są piśmienne i ustne:

I egzamin piśmienny obejmuje: pracę z zakresu nauki o państwie lub administracji, budżetu, rachunkowości i trzy prace z innych przedmiotów, z których jednak dwie muszą odnosić się do praktycznych wypadków. II egzamin piśmienny obejmuje pracę z nauki o państwie (administracji) lub ekonomji

społecznej (polityki ekonomicznej), oraz 3 prace z innych przedmiotów. Prócz tego mogą być jeszcze dane obszerniejsze tematy do opracowania domowego. Urzędnicy komunalnych kas oszczędności opracowują nadto temat z zakresu gospodarki kas komunalnych i banków. Ustny egzamin zdają kandydaci w grupach po 10-ciu. Noty obejmują stopnie „bardzo dobry, dobry, dość dobry (im Ganzen gut), dostateczny”. W wypadku niezdania, egzamin może być powtórzony w okresie 3 miesięcy do roku.

Wobec żywego zainteresowania sprawami szkolnictwa administracyjnego szerokich mas pracowników państwowych i samorządowych, państwo przystąpiło do ostatecznego ustalenia jednolitego typu uczelni dla pracowników państwowych i komunalnych. Sprawę posunęło znacznie naprzód Zjednoczenie wszystkich organizacji pracowników, zainteresowanych w rozwoju szkolnictwa administracyjnego, więc związków urzędników państwowych i pracowników komunalnych, przedstawicieli instytucji państwowych i samorządowych i t. d. Zarówno rząd pruski, jak i rada zjazdu miast uznała zasługi organizacji pracowniczych na polu rozwoju szkolnictwa administracyjnego. W marcu 1927 r. Zjazd miast wystąpił z memorjałem, szczegółowo obrazującym rezultaty doświadczeń poszczególnych uczelni administracyjnych. W memorjale podkreślono ogólne podstawy teoretycznego i praktycznego wyszkolenia pracowników komunalnych, jako syntezę doświadczeń poszczególnych uczelni. Moment powyższy stał się decydującym dla przyjęcia jednolitego planu szkół administracyjnych. Szkoły te obejmują obecnie 9-letni okres wykształcenia, odpowiadający szkole średniej ogólnokształcącej, z uwzględnieniem jednak teoretycznych i praktycznych wiadomości z zakresu nauk administracyjnych, umożliwiających kandydatom objęcie stanowisk VI stopnia, wedle niemieckiej hierarchji urzędniczej. Pobyt w szkole obejmuje 2 okresy: okres ogólnokształcący, oraz okres specjalizacji. Absolwenci szkoły ludowej pozostają w uczelniach administracji komunalnej tylko 3 lata na kursie ogólnokształcącym, oraz trzy lata na kursie specjalnym. Kończący 6 klas szkoły średniej wstępują na trzeci rok kursu ogólnokształcącego, ukończenie 8 klas szkoły średniej uprawnia do wstąpienia na kurs specjalny, wreszcie kończący 9 lat szkoły średniej wstępują na przeciąg dwu lat na kurs specjalny. Słabą stroną nowoutworzonych średnich szkół administracyjnych jest fakt, iż większość słuchaczy zajmuje jednocześnie stanowiska w instytucjach samorządowych, co przyczynia się wprawdzie do pogłębienia wiedzy praktycznej, obniżając jednak teoretyczny poziom, wobec przepracowania słuchaczy.

Komunalne studia średnie cechuje w Niemczech uwzględnienie przede wszystkim czynnika praktycznego w wyszkoleniu, natomiast plan nauk zawiera zbyt mało materiału ogólnokształcącego i teoretycznego. Wskutek tego ze

średnich uczelni komunalnych w Niemczech wychodzi typ doskonałego urzędnika kancelaryjnego, bez jednak głębszego ujęcia roli i zadań samorządu terytorjalnego w zakresie administracyjnym i gospodarczym. Absolwenci mechanizują się w dłuższej praktyce. Wśród planu nauk uderza przewaga czynnika prawniczego i formalno - biurowego nad ekonomicznym i administracyjnym. Pomimo tych wad uczelnie te oddają duże usługi fachowemu wyszkoleniu materiału urzędniczego związków komunalnych.

Szkoły administracyjne służą wykształceniu fachowemu urzędników państwowych i samorządowych, nie posiadających średniego i wyższego wykształcenia, podczas gdy wyższe uczelnie i akademje administracyjne i komunalne mają za zadanie przyswoić urzędnikom, posiadającym już średnie wykształcenie ogólne lub fachowe, ściśle podstawy naukowe w zakresie administracji, skarbowości, polityki komunalnej i gospodarczej (np. akademja administracyjna w Berlinie).

Teoretyczne wykształcenie prawno - administracyjne i ekonomiczne na poziomie uniwersyteckim jest niezbędne dla urzędników samorządowych, mających objąć samodzielne stanowiska w administracji samorządowej.

W r. 1919 powstały w Berlinie i Düsseldorfie dwie wyższe uczelnie nauk administracyjnych, przyczem szkoła w Düsseldorfie miała za zadanie szkolenie sił na potrzeby administracji komunalnej, nosząc nazwę „Akademja Nauk Komunalnych“. Akademja w Düsseldorfie przygotowywała między innymi kandydatów do zawodu burmistrzów, oraz urzędników samorządu stopnia wyższego. Obok uczelni w Berlinie i Düsseldorfie powstał nadto szereg wyższych uczelni administracyjnych, przewyższając istotnie zapotrzebowanie wyższych stanowisk komunalnych. Znaczna część wyższych uczelni komunalnych nie odpowiadała swemu zadaniu ze względu na brak odpowiednich sił profesorskich. Okres inflacji spowodził nadto ostry kryzys finansowy, który przyczynił się do zamknięcia szeregu uczelni, pozostawiając tylko szkoły, posiadające odpowiednie warunki rozwoju. Zyskano jednak na tem polu bogate doświadczenia, które pozwoliły na przyjęcie jednolitego typu wyższej uczelni administracyjnej, najbardziej odpowiadającej wymogom życia i praktyki komunalnej. Celem osiągnięcia racjonalnej organizacji i wykazania maksymalnej sprawności, oparto wyższe uczelnie administracyjne o uniwersytety i równorzędne uczelnie wyższe, które na wydziałach prawnych i ekonomicznych traktowały szereg przedmiotów ogólnych, niezbędnych dla pracowników samorządowych (prawo, ekonomja, skarbowość itp.). Na wyższych uczelniach administracyjnych prócz profesorów przedmiotów specjalnych, których brak dawał się odczuć dotkliwie, wykładają profesorowie miejscowych wyższych uczelni przedmioty ogólne. Na straży wysokiego poziomu naukowego akademji administracyjnych stanął w r. 1926 Państwowy Związek Niemieckich Akademji Administracyjnych. Zada-

niem związku było opracowanie łącznie z pedagogami planów naukowych, organizacja wykładów, wreszcie określenie warunków, obowiązujących ubiegających się o tytuł profesora akademii komunalnej (proces habilitacji). Dla utrzymania wysokiego poziomu naukowego, akademie administracyjne były obowiązane współpracować z innymi wyższymi uczelniami, posiadającymi charakter ściśle naukowy i akademicki. Słuchaczami Akademii, wedle ostatnio powziętych postanowień, mogą być wyłącznie urzędnicy administracyjni. W roku 1923 miasto Düsseldorf zamknęło uczelnię administracyjną jedynie ze względu na nieodpowiedni element słuchaczy, nieodpowiadających celowi tego rodzaju uczelni. Natomiast Akademia administracyjna w Berlinie, posiadająca odpowiedni zespół profesorów i słuchaczy jest jedną z najlepszych uczelni tego typu nie tylko w Niemczech. W r. 1926 Niemcy liczyły 18 wyższych uczelni administracyjnych i komunalnych. Początkowo niektóre z powyższych uczelni obowiązuje wysłuchanie sześciu semestrów. Plan nauk obejmuje przedmioty obowiązujące i fakultatywne, o których decydują sami słuchacze. Większość szkół ma za zadanie przygotowanie zarówno pracowników państwowych, jak i samorządowych. Pierwsze więc lata studjów obejmują przedmioty, niezbędne dla obydwu typów pracowników. Z nauk poświęconych specjalnie zarządowi komunalnemu są wykładane: organizacja szeregu działów zarządu komunalnego, polityka komunalna, skarbowość komunalna, nauka zarządu komunalnego, poszczególne gałęzie gospodarki komunalnej. Do fakultatywnych przedmiotów należą wykłady ze specjalnych dziedzin prawa komunalnego i polityki komunalnej, prawa pracowników komunalnych, ubezpieczenia społeczne, higiena społeczna, budownictwo i t. d. Słuchacz obowiązany jest do złożenia egzaminu z obu obranych przedmiotów fakultatywnych

Całkowity kurs Akademii Administracyjnych trwa dwa lata (6 semestrów po 12 tygodni). Maksymalna ilość godzin przesłuchanych tygodniowo nie może przekraczać 12, przeciętnie ilość nie przekracza jednak tygodniowo 10-ciu godzin. Wobec przeciążenia słuchaczy, na których ponadto ciąży obowiązki służbowe, jest zamierzone przedłużenie okresu nauczania do 8-u semestrów przy jednoczesnym odciążeniu słuchaczy.

Dla pozyskania odpowiednich sił profesorskich i pomocniczych (asystentury), Akademie starają się wpłynąć na wybitniejszych słuchaczy, by specjalizowali się w naukach komunalnych. W ten sposób zostałaby wypełniona poważna luka w niemieckim szkolnictwie administracyjnym.

Plan wyższych uczelni komunalnych obejmował w dziale nauk prawnych (tak w Düsseldorfie np.) prawo państwowe, urzędnicze, administracyjne, rolne, wodne, przemysłowe, prawo budowlane, szkolne, ubezpieczeniowe, ustawodawstwo robotnicze i socjalne, prawo skarbowe i komunalne.

Nadto program uzupełniały nauki zasad prawa cywilnego, karnego i handlowego, seminarja i ćwiczenia.

W dziale nauk ekonomicznych i technicznych program obejmował ekonomję społeczną, politykę ekonomiczną, obrót pieniężny i kredytowy, skarbowość państwową i komunalną, zagadnienia socjalne, politykę komunalną i politykę socjalną, statystykę ogólną i komunalną, budownictwo, szkolnictwo, zdrowotność, kameralną i kupiecką rachunkowość, następują wreszcie ćwiczenia i seminarja ekonomiczne, komunalne i t. d.

Okres studjów trwał zasadniczo 2 semestry; słuchacze, którzy muszą mieć ukończoną szkołę średnią, lub złożyć specjalny egzamin, przedłużają zasadnicze studia o dalszy rok. Po ukończeniu studjum następuje egzamin dyplomowy, piśmienny i ustny, oraz odczyt z nauk ekonomicznych. Piśmienny egzamin był klauzulowy, nadto słuchacze opracowują obrany temat w ciągu czterotygodniowego terminu.

Niestety, akademje komunalne nie utrzymały się po wojnie i tak Akademia w Düsseldorfie po 11½ latach istnienia została zamknięta w dniu I.IV r. 1923. Ogółem 300 osób na 900 słuchaczy tej uczelni, uzyskało dyplomy. Podobnie przeszła wyższa uczelnia komunalna w Kolonji w r. 1919 do uniwersytetu, wreszcie akademja komunalna w Detmold została również zamknięta. W ten sposób idea odrębnych akademij komunalnych nie wytrzymała próby życiowej i trudności finansowych, obecnie nie posiadają Niemcy ani jednej odrębnej wyższej uczelni komunalnej *). Natomiast poświęcają zagadnieniom komunalnym wykłady i ćwiczenia uniwersytety w Kolonji, Frankfurcie nad Menem, w Berlinie, w Getyndze, w Kiel, Münster i w Tübingen. Szereg tych uniwersytetów przewiduje specjalizowanie się i uzyskanie dyplomów z nauk komunalnych, tytułu magistra nauk komunalnych nie przewiduje jednak żadna z wyższych uczelni niemieckich.

Inne zasady przyświecają szkolnictwu komunalnemu w Belgji.

Począwszy od roku 1921, miasto Bruksela przeprowadza systematycznie redukcję personelu urzędniczego, zarówno w działach administracyjnych, jak i w przedsiębiorstwach miejskich. Ostatnio liczba urzędników miejskich jest w stolicy Belgji mniejsza niż przed wojną, pomimo, iż okres powojenny wysunął cały szereg nowych zadań i obowiązków, obciążających administrację komunalną. Racjonalny podział pracy, zastosowanie najnowszych urządzeń technicznych i administracyjno - biurowych, oraz wysokie kwalifikacje fachowe urzędników na stanowiskach kierowniczych i pomocniczych, przyczyniły się do osiągnięcia znacznych oszczędności w ilości personelu urzędniczego i wydatkach administracyjnych.

*) Istnieje jedynie w Niemczech Wolna Akademia budownictwa miejskiego, jako instytut naukowy o specjalnem znaczeniu.

Wzmożenie wydajności pracy funkcjonariuszy samorządowych osiągnięto w Belgji przez zastosowanie racjonalnego systemu nominacji i awansów, uwzględniających zdolności organizacyjne i zawodową wiedzę kandydatów. Wobec dużej wartości, jaką posiadają kursy prawa administracyjnego, zorganizowane przez prowincję Brabantu, zadecydowano, iż uczęszczanie na powyższe kursy obowiązuje tych wszystkich, którzy liczą na otrzymanie stanowisk pomocników szefów biura. Kandydaci na stanowisko szefa biura obowiązani są natomiast do uzyskania specjalnego świadectwa z egzaminu administracyjnego. Kandydat poddany jest piśmiennemu egzaminowi, obejmującemu rozprawę na temat ogólny, dotyczący administracji, oraz rozprawę, mającą na celu wykazanie wiadomości prawnych i administracyjnych kandydata. Dla objęcia kierowniczych stanowisk w przedsiębiorstwach miejskich obowiązuje znajomość arytmetyki handlowej, oraz buchalterji handlowej i przemysłowej. Komisja egzaminacyjna składa się z wybitnych znawców prawa i administracji, obcych w danem mieście i niezwiązanych z niem żadnemi węzłami. Zwolnieni od przedstawienia świadectw ze służbowego egzaminu administracyjnego mogą być tylko pracownicy, posiadający dyplomy uniwersyteckie niektórych wydziałów, oraz na okres przejściowy ci wszyscy, którzy ukończyli lat 40 w r. 1926.

Wprowadzenie przez zarząd miasta obowiązkowego wymogu posiadania świadectwa z nauk administracyjnych (*brevet d'administration*) dla kandydatów na stanowiska szefów biura, spotkało się z żywą krytyką organizacji pracowniczych w Belgji. Organizacje te zarzucają, iż powyższy regulamin dokształcania pracowników nie docenia wartości praktycznego wyrobienia kandydatów, które daje często lepsze wyniki, jeśli chodzi o zapoznanie się z przedmiotem, niż odpowiednie studia teoretyczne. Obowiązek zdania powyższego egzaminu przez pracowników na stanowiskach kierowniczych, od szeregu lat zatrudnionych w urzędach miejskich, byłby przeszkodą do dalszej kariery nawet dla zdolniejszych jednostek. Droga specjalnego egzaminu na stanowiska kierownicze naruszyłaby prawa starszeństwa w urzędach, oddając powyższe stanowiska w ręce niedoświadczonych urzędników, często może lepiej wyszkolonych teoretycznie, natomiast posiadających poważne luki w dziedzinie praktyki samorządowej.

O fakcie, iż egzamin administracyjny posiada charakter teoretyczny, świadczy osobowy skład komisji egzaminacyjnej, grupującej ludzi raczej o kwalifikacjach z teorii administracji i prawa, bez udziału praktyków, znających dokładnie arkana administracji samorządowej.

Znaczna część belgijskich pracowników samorządowych, rekrutuje się z pośród ludzi o małym wykształceniu administracyjnem, ekonomicznem i prawnem. Racjonalny zarząd gospodarką miejską wymaga jednak dziś bardziej, niż

kiedykolwiek, wobec rosnących zadań zarządu miejskiego, oraz zwiększonej odpowiedzialności kierowników poszczególnych działów, odpowiedniego wykształcenia w zakresie administracyjno-gospodarczym i prawnym, najbardziej bowiem bogata praktyka nie zdoła zastąpić całokształtu wiedzy prawnej, gospodarczej i administracyjnej, niezbędnej przy racjonalnem sprawowaniu funkcji kierowniczych.

Nauka polityki komunalnej, opartej o szerokie podstawy gospodarcze i administracyjne jest niezbędna, jako dopełnienie doświadczeń i wynik praktycznych wysiłków administracji komunalnej.

Nowość, wprowadzona przez zarząd miasta Brukseli, jest więc podyktowana troską o podniesienie poziomu wiedzy fachowej, także wśród pełniących bardziej odpowiedzialne funkcje, pracowników miejskich. Aczkolwiek więc w poszczególnych wypadkach wynikać może pokrzywdzenie niektórych nawet zasłużonych i zdolnych jednostek, wobec nieuniknionych i zdarzających się wszędzie braków i błędów w ocenie kwalifikacji, zwłaszcza przy powierzonych z natury rzeczy wynikach egzaminacyjnych, to naogół jednak zarządzenie powyższe odbija się dodatnio na całokształcie prac zarządu miejskiego. Przeszkolenie teoretyczne długoletnich praktyków samorządowych nie wymaga z ich strony zbyt wielkiego wysiłku, zwłaszcza przy odpowiednim poziomie inteligencji i zrozumieniu wykonywanych funkcji, winno też stać się niezbędnym wymogiem każdego zarządu miejskiego, dbającego o sprawne działanie poszczególnych działów administracji samorządowej.

Kwestja wyszkolenia pracowników samorządowych na kierowniczych stanowiskach wymaga specjalnie dla naszych stosunków odrębnego traktowania. Dotychczasowe doświadczenia, poczynione z kursami dokształcającemi: dla urzędników samorządowych, wykazały dowodnie, iż pracownicy samorządowi na wyższych stanowiskach, zwłaszcza w większych miastach i ośrodkach przemysłowych, unikają sposobności uzupełnienia swego wykształcenia fachowego i ogólnego. Wiemy, iż na wielu kierowniczych stanowiskach nawet w stolicy znajdują się ludzie, którzy nie ukończyli studjów częstokroć średnich, nie mówiąc o wyższych i fachowych. Wielu z nich okazało się tęgimi praktykami, niemniej konieczność uzupełnienia podstaw wykształcenia ogólnego i fachowego jest właśnie dla tego typu pracowników nieunikniona.

Fałszywe ambicje, pewne drażliwości służbowe i t. d. muszą ustąpić na rzecz sprawności urzędowania, wymagającej niezbędnie w dzisiejszych zwłaszcza stosunkach wysokiego poziomu wiedzy.

Doświadczenia polskiego szkolnictwa samorządowego wykazały, iż studja teoretyczne mają specjalne znaczenie dla pracowników samorządowych, którzy właśnie wykazują największe braki w przygotowaniu ogólnem i teoretycznem. Zainteresowanie naukami prawnymi i gospodarczemi jest bardzo

znaczne wśród słuchaczy kursów, którzy uzupełniają studia nieraz gorączkowo. Oczywiście racjonalne ustosunkowanie materiału teoretycznego do praktycznego musi być podstawą organizacji doksztalcania urzędników samorządowych, które — jak widzimy — jest także na Zachodzie przedmiotem ożywionych rozważań i dyskusyj.

Dla naszych stosunków, gdzie olbrzymi odsetek urzędników samorządowych nie ma wyższego i średniego wykształcenia, sprawa doszkolenia materiału urzędniczego przedstawia specjalne trudności.

Nasze wydziały prawne uniwersytetów, wyposażone bardzo ubogo w katedry i środki naukowe, zwłaszcza w dziedzinie nauk ekonomicznych i administracyjnych, oraz komunalnych, nie dostarczają dostatecznie przygotowanych sił do służby administracyjnej, a zwłaszcza samorządowej; nawet wykład polityki komunalnej nie zawsze jest tu przewidziany, nie mówiąc już o poszczególnych dziedzinach ekonomii szczegółowej. Kładziemy specjalny nacisk na potrzebę pogłębienia wykształcenia administracyjnego i ekonomicznego naszego materiału urzędniczego w samorządzie miejskim i ziemskim, specjalne bowiem wiadomości fachowe i praktykę w dziedzinie danej grupy administracji zdobywają urzędnicy na swoich stanowiskach w wydziałach, przedsiębiorstwach, oraz poszczególnych instytucjach, wśród których nie brak istotnie racjonalnie i nowocześnie prowadzonych, zwłaszcza wśród wyodrębnionych administracyjnie zakładów i instytucyj miejskich.

Bez zasadniczej reformy w zakresie wykształcenia ogólnego i fachowego urzędników samorządowych nie wyobrażamy sobie istotnej naprawy komunalnej administracji. Odnosi się to zresztą w równej mierze i do administracji państwowej, gdzie jednak znaczniejszy odsetek urzędników referendarskich, pracujących samodzielnie, posiada wyższe i fachowe wykształcenie.

Problem biurokratycznej nieprodukcyjności i obciążenia budżetu wydatkami personalnymi przedstawia się w zgoła innym świetle, jeśli materiał urzędniczy w spełnianiu swoich obowiązków widzieć będzie nie tylko sposób zarobkowania, lecz dzięki głębszemu ujęciu zjawisk komunalnych, państwowych, gospodarczych i społecznych istotną celowość racjonalnej administracji.

W interesie samej sprawy, więc poziomu i celowości studjum komunalnego, niezbędne jest jednak uwzględnienie kilku typów nauczania, dla urzędników, posiadających wyższe wykształcenie i dla pracowników, nie posiadających średniego i wyższego wykształcenia.

Pierwsi muszą przejść doksztalcenie fachowe z zakresu nauk prawnych, komunalnych i gospodarczych, zaznajamiając się w perorycznych kursach z nowymi zdobyczami wiedzy i praktyki, drudzy t. j. ci, którzy nie ukończyli wyższych studjów, a mają ukończoną średnią szkołę, lub długiuletnią praktykę, muszą przejść systematyczną naukę w specjalnie na ten cel zorganizowa-

nych Studjach komunalnych, wreszcie dla urzędników samorządowych, posiadających niższe szkoły, muszą być utworzone odrębne kursy, łączące materiały ogólnie - kształcące z zawodowym i fachowym.

Na każdym studjum winien być specjalny nacisk położony na podstawy gospodarcze i administracyjne wykształcenia samorządowego, w tym kierunku bowiem wykształcenie zarówno materiału urzędniczego państwa, jak i samorządu szwankuje najbardziej *).

Podobnie czeka na pomyślnie załatwienie sprawa stosowania w administracji komunalnej racjonalnej, opartej na nowoczesnych zdobyczach wiedzy technicznej i gospodarczej, organizacji pracy i przedsiębiorstwa. Postępy zresztą w tej dziedzinie są u nas szczególnie nikłe, także w przemyśle, który dopiero w ostatnich latach pod wpływem przesilenia ekonomicznego, przystąpił do reorganizacji przedsiębiorstwa pod względem urządzeń technicznych i wydajności pracy.

Chodzi przede wszystkim o racjonalne wyzyskanie ogólnych i specjalnych uzdolnień pracowników i robotników, którzy w ten sposób będą umieszczani na właściwych stanowiskach (organizacja poradnictwa zawodowego).

Przeprowadzenie na naukowych podstawach nowych zasad organizacyjnych w tej dziedzinie może oddać samorządowi komunalnemu poważne usługi, zastępując drażliwe i niecelowe redukcje mechaniczne najściślejszym dostosowaniem pracy i środków technicznych do istotnego zapotrzebowania, co jedynie przy odpowiednim wykształceniu poręcza reformę administracji w kierunku jej udoskonalenia i potania.

Szereg miast zachodnich wprowadził, jak widzieliśmy, poradnie zawodowe, zwłaszcza w przedsiębiorstwach komunalnych, nadto szkolnictwo ogólne i fachowe oddawna stosuje poradnictwo zawodowe przy kierowaniu absolwentów do zawodów praktycznych lub dalszych studjów specjalnych.

Polska nie posiadała do niedawna specjalnych uczelni samorządowych, jak wogóle nasze szkolnictwo zawodowe, zarówno niższych, jak średnich i wyższych stopni, pozostawia wiele do życzenia. Inicjatorowie zorganizowania studjów samorządowych na naszym terenie, do których należał między innymi autor tej pracy, zdawali sobie sprawę z konieczności stopniowania poziomu kształcenia i dokształcania pracowników komunalnych, zależnie nie tylko od ich stanowisk służbowych, lecz przede wszystkim od dotychczasowych studjów i ogólnego wyrobienia. Szczególnie ważne było w naszych warunkach dokształcenie szerokich mas pracowników gminnych, powiatowych i miejskich, wśród których znajdowali się często doskonali organizatorzy i znawcy miej-

*) Organizację i program studjów wyższego typu omówiłem szczegółowo na innym miejscu („Gazeta Administracji i Policji Państwowej” r. 1924/1925).

scowych stosunków, bez dostatecznych jednakże podstaw teoretycznych. Wolna Wszechnica Polska w porozumieniu z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych uruchomiła specjalne Studium Administracji komunalnej, które w dwóch kompletach, przeznaczonych dla pracowników o niższym i wyższym wykształceniu prowadzi pięciomiesięczne kursy dla czynnych zawodowo pracowników komunalnych. Prócz wykładów odbywają się ćwiczenia i konwersatoria, oraz zwiedzanie obiektów samorządowych, biur i instytucji społecznych. Poza siłami naukowymi, wykładającymi na Wydziale prawno-ekonomicznego Wszechnicy, wykładają wybitni praktycy, nadto czynni są trzej asystenci nauk prawnych, ekonomicznych i administracyjnych.

Segregacja słuchaczy, która zrazu szwankowała, została w ostatnich czasach znacznie ulepszona, umożliwiając przystosowanie metody studjów do poziomu wykształcenia i praktyki urzędników komunalnych.

Oczywiście okres pięciu miesięcy jest zbyt krótki, by móc wyrównać duże braki nie tylko w teoretycznym przygotowaniu słuchaczy, lecz i w praktyce, stojącej niezawsze na poziomie nowoczesnej techniki administracyjnej. Chodzi jednak nie tyle o wtłoczenie uczestnikom kursu maksimum wiadomości, ile o zaznajomienie ich z metodami wyzyskania materiałów i źródeł, celem dalszego pogłębienia studjów, drogą samokształcenia, w nawiązaniu do potrzeb praktyki samorządowej.

Doświadczenia, jakie dotychczas poczyniliśmy w nauczaniu i ścisłym kontakcie z materiałem uczestników kursów dokształcających, każą niejednokrotnie wysoko cenić ów bogaty zasób doświadczenia i wiadomości praktycznych, jaki posiadają słuchacze dzięki ustawicznemu stykaniu się z życiem gospodarczym, kulturalnym i społecznym danego centrum lokalnego. Jest to podstawa często znacznie cenniejsza, niż ukończenie gimnazjum, ułatwia bowiem istotniejsze uwzględnienie nowoczesnych zasad zbliżenia szkoły do życia, niż uczelnie ogólnie - kształcące, lub zawodowe o wyższym typie.

Kto widział, z jakim zapałem, często poświęceniem, przy bardzo skromnych środkach finansowych, słuchacze Studium administracji komunalnej wchłaniali w siebie podawane im przez profesorów wiadomości i materiały, ten zrozumie, ile sił potencjalnych kryje się właśnie w tym systemie wykształcenia, ściśle przystosowanym do potrzeb życia. Wielu z nich poza obowiązkowymi godzinami pracowało nad referatami, często bynajmniej nie pozostającymi w tyle za referatami seminaryjnymi. Dotyczy to tych słuchaczy Studium, którzy mają uprzednie przygotowanie ogólne.

Oczywiście zarówno w programie, jak i w organizacji są jeszcze znaczne braki, które stopniowo będą usunięte. Jeszcze zawsze niedostatecznie przemysłana i postawiona jest kwestja stosunku wiedzy teoretycznej do przedmiotów praktycznych. Niektóre z organizacji samorządowych stoją na stanowisku, iż

Studjum winno być przystosowane przede wszystkim do potrzeb praktyki. Na Komitecie Studjum, do którego należą prócz delegatów Wydziału prawno-ekonomicznego Wszechnicy, także i delegaci organizacji samorządowych, wysuwano niejednokrotnie postulaty rozszerzenia zakresu teoretycznego, do którego słuchacze, posiadający w tym kierunku właśnie największe braki, odnoszą się ze specjalnem zainteresowaniem. Podobnie jeszcze ściślej, niżli dotychczas winien kurs wyższy grupować ludzi przygotowanych do studjów na poziomie akademickim, musi być tedy przeprowadzona segregacja słuchaczy wedle kwalifikacji, ogólnego przygotowania i praktyki.

Równocześnie zapewniono trwałe podstawy dla rozwoju wyższego wykształcenia komunalnego dla tych wszystkich, którzy zamierzają poświęcić się pracy samorządowej na odpowiedzialnych stanowiskach. Wszechnica Polska w r. 1928 uruchomiła specjalną Sekcję Samorządową Wydziału prawno-ekonomicznego. Okres studjów trwa, podobnie jak i w innych wyższych uczelniach, cztery lata, poczem słuchacze poddają się egzaminowi dyplomowemu. Pierwszy i drugi rok poświęcony jest przedmiotom teoretycznym w zakresie ekonomicznym, administracyjnym i prawniczym, dwa lata następne uwzględniają już specjalizację w przedmiotach komunalnych.

Poza siłami profesorskimi Wszechnicy, powołani są do wykładów przedmiotów specjalnych wybitni praktycy, kierownicy urzędów i t. d.

Na niektóre z tych przedmiotów, będą mogli, uczęszczać słuchacze Studjum Samorządowego, posiadający średnie wykształcenie i długoletnią praktykę. W ten sposób powstaje nowa placówka wiedzy samorządowej, która niewątpliwie prócz doraźnych wyników w postaci przysposobienia pewnej ilości kandydatów do stanowisk samorządowych, pozwoli na kultywowanie nauk komunalnych, dotąd u nas wielce zaniedbanych.

Podajemy poniżej program uczelni samorządowych w Polsce.

PROGRAM SEKCJI SAMORZĄDOWEJ WYDZIAŁU NAUK POLIT I SPOŁ. ORAZ STUDJUM ADMINISTRACJI KOMUNALNEJ PRZY WYDZIALE NAUK POLITYCZNYCH I SPOŁECZNYCH WOLNEJ WSZECHNICY POLSKIEJ.

PROGRAM KURSU A. (dla pracowników miejskich i powiatowych).

Część I (przedmioty ogólne).

1. Ogólne zasady prawa lub nauka o społeczeństwie,
2. Zasady prawa cywilnego,
3. Historia ustroju Polski,

4. Prawo konstytucyjne,
6. Ekonomia polityczna i polityka ekonomiczna.
7. Geografia gospodarcza Polski.

Część II.

8. Prawo administracyjne,
9. Skarbowość ogólna,
10. Skarbowość komunalna,
11. Ustrój władz skarbowych.
12. Budżet i rachunkowość komunalna,
13. Biurowość.

Część III (wykłady Sekcji samorządowej Wydz. Nauk Pol. i Społ.).

14. Ustrój samorządu,
15. Polityka komunalna,
16. Rozbudowa miast i polityka gruntowa,
17. Przedsiębiorstwa miejskie (gospodarcza działalność miast),
18. Regulacja miast,
19. Zadania powiatowych związków komunalnych,
20. Zdrowie publiczne,
21. Opieka społeczna,
22. Drogi,
23. Kredyt komunalny,
24. Rolnictwo,
25. Ustrój szkolnictwa powszechnego,
26. Ubezpieczenia a samorząd,
27. Spółdzielczość i samorząd,
28. Metody badań statystycznych w samorządzie,
29. Bieżąca polityka gospodarcza państwa,
30. Współpraca samorządu w akcji wychowania fizycznego,
31. Organizacje społeczne.

PROGRAM KURSU B. (dla pracowników gminnych).

Przedmioty ogólne.

1. Ogólne zasady prawa,
2. Zasady prawa cywilnego,
3. Zasady prawa karnego.

4. Historia Polski ze specjalnem uwzględnieniem historii ustroju.
5. Konstytucja Polski ze wstępem ogólnym o prawie konstytucyjnem.
6. Polskie prawo administracyjne,
7. Ogólne zasady ekonomji społecznej.
8. Geografia gospodarcza i polityczna Polski,
9. Język polski w korespondencji biurowej.

Ustrój i skarbowość samorządu.

10. Ustrój samorządu,
11. Skarbowość państwowa i samorządowa,
12. Zasady rachunkowości i budżetowania w samorządzie,
13. Biurowość gminna.

Działalność samorządu.

14. Zdrowie publiczne.
15. Opieka społeczna,
16. Drogi,
17. Rolnictwo,
18. Kasy pożyczkowo oszczędnościowe,
19. Ustrój i administracja szkolnictwa powszechnego,
20. Budownictwo wiejskie,
21. Akta stanu cywilnego i ewidencja ruchu ludności,
22. Sprawy wojskowe,
23. Ubezpieczenia i samorząd.
24. Spółdzielczość i samorząd,
25. Formy oświaty pozaszkolnej w samorządzie,
26. Współpraca samorządu w zakresie wychowania fizycznego.

NAUKI KOMUNALNE W WYŻSZEJ SZKOLE HANDLOWEJ.

Prawo administracyjne,
Polityka komunalna,
Seminarjum dyplomowe z polityki komunalnej,
Samorząd miejski,
Seminarjum dyplomowe z samorządu miejskiego,
Samorząd ziemski,
Seminarjum dyplomowe z organizacji samorządu ziemskiego
Praktyczne zajęcia z samorządu,

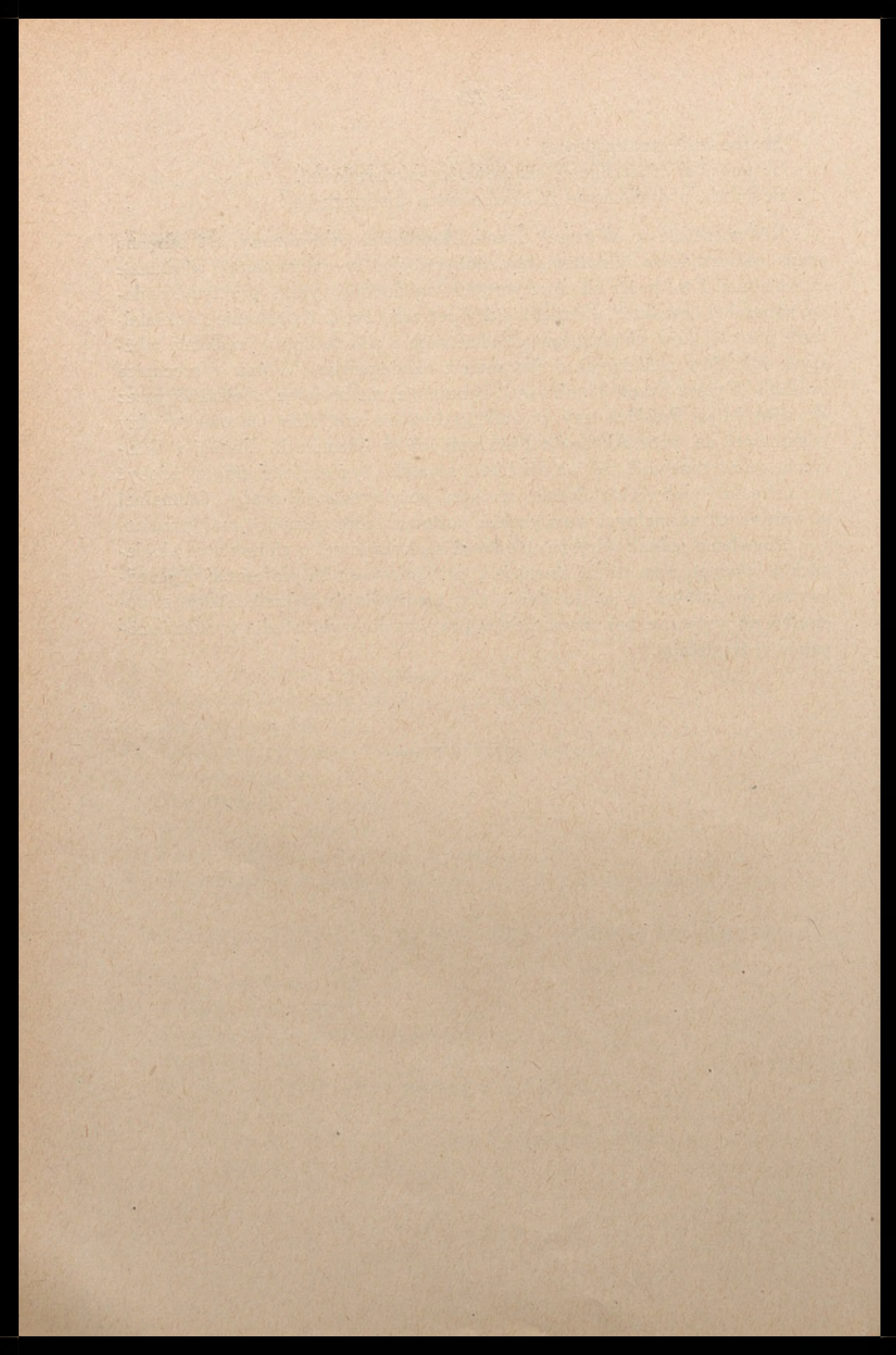
Skarbowość samorządowa,

Seminarjum ćwiczebne ze skarbowości samorządowej,

Seminarjum dyplomowe ze skarbowości samorządowej.

Równocześnie w Wyższej Szkole Handlowej prowadzona jest odrębna grupa samorządowa, umożliwiając zdobycie wiedzy komunalnej w okresie czteroletnim. I tu, prócz sił teoretycznych, wykładają wybitni praktycy, nadając nauczaniu charakter, uwzględniający potrzeby życia. Kształcenie i dokształcanie pracowników samorządowych idzie więc u nas po linii wyzyskania wyższych zakładów naukowych o charakterze akademickim (Wolna Wszechnica Polska i Wyższa Szkoła Handlowa), bynajmniej nie obalając, popieranej przez Związek Miast Polskich tezy, powołania do życia specjalnej placówki wiedzy komunalnej na wzór Akademii Komunalnych w Niemczech, Francji i Włoszech, gdzie zapewnia się już obecnie wszystkim tym, którzy pragną zdobyć lub uzupełnić swe wykształcenie, możliwość poświęcenia się pracy komunalnej w warunkach normalnych na wysokim poziomie teoretycznym i praktycznym.

Powołanie jednak odrębnej placówki samorządowej o charakterze akademickim wymaga poza stroną finansową, przygotowania sił profesorskich przedmiotów specjalnych, a nadto warunków, umożliwiających urzędnikom samorządowym wyłączne, bez równoczesnej pracy zawodowej, studja w okresie co najmniej trzyletnim.



DZIAŁALNOŚĆ APROWIZACYJNA SAMORZĄDU
TERYTORJALNEGO

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

1. Bezpośrednie i pośrednie zadania samorządu terytorjalnego w zakresie aprowizacyjnym.

Zaopatrzenie ludności w artykuły pierwszej potrzeby, przede wszystkim w główne środki żywności, oraz regulacja cen były oddawna jednym z najbardziej zasadniczych zadań gospodarczych gminy. O ile dla mniejszych związków komunalnych, mających bezpośredni dostęp do miejscowych źródeł produkcji rolnej i hodowlanej, kwestja zaopatrzenia nie była szczególnie doniosłą wobec stałych dostaw bezpośrednich miejscowej ludności rolniczej, o tyle większe skupienia miejskie i przemysłowe, zatracając z wolna możność bezpośredniego zaopatrywania się w najbliższych okolicach miasta, znalazły się dość szybko wobec konieczności zorganizowania masowego zaopatrzenia ludności w artykuły żywności, sprowadzane niejednokrotnie z dalekich okolic. Specjalne trudności nasunąć musiała kwestja aprowizacji i regulacji cen w stolicach i wielkich miastach, które ściągając ludność przyływową z całego kraju i niejednokrotnie z zagranicy, musiały zapewnić ustawicznie rosnącej ludności normalne warunki aprowizacyjne i ochronę przed spekulacją żywnościową.

Zarządzenia aprowizacyjne wypełniają znaczną część administracji komunalnej w średniowieczu. Wzrost cen mięsa, wywołany między innymi niedostatecznym rozwojem krajowej hodowli, skłonił zarządy miast średniowiecznych do daleko idącej reglementacji produkcji i obrotu bydłem i mięsem, zwróconej przeciwko przemysłowi i obrotowi rzeźniczemu, zorganizowanemu na podstawach cechowych. Zarządzenia administracyjne, mające na celu nie tylko zaopatrzenie, lecz przede wszystkim regulację cen mają już wówczas zdecydowany charakter obrony interesów spożywców. Zarządy komunalne starają się o ułatwienie przywozu bydła do miast przy równoczesnym zakazie wywozu żywca, o nawiązanie bezpośrednich stosunków między konsumentami a producentami przez zakupno bydła wprost u rolników, o dozwoleń sprzedaży mięsa także osobom, nienależącym do cechu rzeźników, o nakładanie stałych cen, czyli „taks” na mięso i t. d. Podobnymi zarządzeniami starano się uregulować obrót chlebem. Miasta kupowały w celu zapobieżenia drożyznie chleba ziarno, rozdając je po cenach nabycia. Szereg miast posiada własne

magazyny zbożowe, umożliwiające tworzenie rezerw zbożowych. We Włoszech, Francji i Niemczech zarządy miejskie posiadały własne młyny i piekarnie, w których członkowie gminy mogli młec ziarno i wypiekać chleb, zmniejszając w ten sposób rozpiętość cen między ziarnem, mąką i chlebem. Wreszcie władze komunalne ustanawiały podobnie jak na mięso, taksy na chleb, opierając się, jak to miało miejsce w miastach włoskich, na wypieku próbnym we własnych piekarniach, celem skontrolowania kosztów produkcji w prywatnym wypieku. Miasto Palermo wypiekało w XVII wieku przez okres przeszło 100 lat chleb na potrzeby ludności, monopolizując niemal cały obrót chlebem w swem ręku.

Daleko idąca ingerencja zarządów komunalnych w stosunki aprowizacyjne uległa zasadniczej zmianie z chwilą wprowadzenia wolności przemysłowej.

Zadaniem aprowizacyjnym samorządu terytorjalnego w nowoczesnym układzie stosunków gospodarczych było usunięcie wszelkich przeszkód natury administracyjnej i organizacyjnej, celem zapewnienia pełnego rozwoju wolnej konkurencji, która miała być odtąd jedynym regulatorem racjonalnego zaopatrzenia i regulacji cen. W okresie pełnego urzeczywistnienia zasad liberalizmu ekonomicznego (koniec 18 w., początek 19 w.) wszelkie zarządzenia administracyjne związków komunalnych, mające na celu bezpośredni lub pośredni wpływ na stosunki produkcji, obrotu i konsumpcji w zakresie artykułów żywnościowych, były zwalczane ze strony miast, jako przekroczenie granic kompetencji, hamujące w myśl zasad nauki Smitha, dobroczynny wpływ niewzruszonych praw ekonomiki i owej rzekomej harmonii interesów, opartej na wolnej konkurencji. Dopiero w drugiej połowie XIX w., daje się stwierdzić częściowy nawrót do polityki aprowizacyjnej zarządów komunalnych ubiegłych wieków. Miasta zwłaszcza większe, przechodzą stopniowo do czynnej interwencji na polu zaopatrzenia miast i ośrodków przemysłowych w zdrowy i tani chleb, mięso, warzywa i t. d., przyczem rezultaty osiągnięte przez wolną konkurencję na polu aprowizacyjnym nie są bynajmniej świetne, skoro nawet w państwach zachodnich o wysokiej kulturze gospodarczej, piekarnictwo i rzeźnictwo jest wykonywane także w większych ośrodkach w zakładach o przestarzałych urządzeniach technicznych, urągających niejednokrotnie najprymitywniejszym wymaganiom higieny, techniki wypieku i uboju. Podobnie jeśli chodzi o ceny głównych artykułów żywnościowych widzimy, iż wolna konkurencja bynajmniej nie usunęła niejednokrotnie dotkliwej rozpiętości cen między surowcem a przerobami, między ziarnem, mąką i chlebem, żywym bydłem, a mięsem i przerobami. Miasta, dbając nietylko o dostateczną ilość towaru, lecz także o higieniczny obrót artykułami pierwszej potrzeby, na podstawach, zapewniających regulację cen, przystępują do budowy rzeźni, hal i targowisk, przeprowadzają obowiązek i monopol uboju, powołują do życia rozgałęzioną

organizację badania środków żywności i oględzin mięsa, udostępniają korzystanie z chłodni i t. d.

Cała ta akcja, która w stolicach i większych miastach przybrała poważne rozmiary, ma jednak na celu przede wszystkim administracyjne i pośrednie poparcie zaopatrzenia, leżącego w ręku prywatnem. Zarządy miast nie organizują jeszcze wówczas poza odosobnionemi wypadkami, własnych zakładów przetwórczych i handlowych, mających na celu bezpośrednie dostarczenie konsumentom tanich i dobrych jakościowo produktów, nie prowadzą więc własnych piekarni, mleczarni, sklepów miejskich, hurtowych oddziałów sprzedaży i t. d., ograniczając się do udostępnienia producentom i kupiectwu, oraz spożywcom i ich zrzeszeniom, technicznych urządzeń racjonalnego transportu, przechowania, oraz rozdziału artykułów pierwszej potrzeby, (hale, elewatory, chłodnie, środki przewozowe i t. d.). Obrót i przerób tych ostatnich leży nadal w ręku prywatnem. Dopiero okres, poprzedzający bezpośrednio wojnę, który cechuje nadmierny wzrost cen artykułów żywnościowych, zwłaszcza mięsa, skłonił zarządy związków komunalnych do przedsięwzięcia kroków, mających na celu: bezpośrednio przez miasta prowadzone zaopatrzenie ludności w artykuły pierwszej potrzeby. Zwłaszcza na początek wieku XX w związku z akcją antydrożyznianą, przypada intensywna akcja zakupu przez główne miasta europejskie bydła i mięsa, celem rozsprzedaży między konsumentów we własnych lub zakontraktowanych sklepach. Równocześnie szereg miast organizuje własne piekarnie i mleczarnie, a nawet jak np. miasto Budapeszt, miejskie zakłady aprowizacyjne, obejmujące sieć detalicznych sklepów miejskich. Wszystkie te urządzenia mają na celu walkę, prowadzoną środkami gospodarczemi z nadmiernem pośrednictwem i spekulacją w zakresie obrotu głównemi środkami żywności. Akcja ta spotyka się zrazu z wielką nieufnością i opozycją nawet wśród kół samorządowych i tak tuż przed wojną, bo w r. 1912, zjazd miast niemieckich w memorjale, złożonym u kanclerza Rzeszy stwierdza, iż nie może uznać za zadanie niemieckich zarządów miast „trwałą ingerencję samorządu na ukształtowanie cen środków żywności”. Niemniej życie było silniejsze, usuwając wątpliwości i uprzedzenia zarówno kół samorządowych, jak i czynników zainteresowanych, nadto koła producentów rolnych chętnie popierały akcję miast na polu aprowizacyjnem, jednocząc się ze sferami konsumentów, w zwalczaniu spekulacji i pośrednictwa, podbijającego ceny produktów rolnych i przerobów ze szkodą dla rolników i spożywców. Niskie ceny, które otrzymywali rolnicy za swoje produkty na miejscu, bynajmniej nie poręczały niskiego poziomu cen środków żywności dla konsumentów w miastach i ośrodkach przemysłowych, a to wskutek dezorganizacji handlu, zależnego w znacznej mierze już przed wojną od wybujałego pośrednictwa w zakupie, finansowaniu i sprzedaży. Miasta popierają równocześnie działalność samopomocy

społecznej w zakresie aprowizacyjnym, jednocząc się, jeśli chodzi o zbliżenie producenta do konsumenta, z coraz potężniejszym ruchem spółdzielczym, zarówno po stronie producentów jak i spożywców. W ten sposób wyrobiła się zwolna na podstawach historycznych już przed wojną ingerencja samorządu terytorjalnego w zakresie aprowizacyjnym, która dziś tworzy jedno z ważniejszych, ustawowo zresztą ustalonych zadań administracji komunalnej.

Zadania gminy na polu aprowizacyjnym wzrosły wydatnie podczas wojny w związku z przymusową gospodarką kontyngentową, zaopatrującą z urzędu ludność miast i ośrodków przemysłowych w okresie zamknięcia dowozu żywności. Gmina staje się wówczas wykonawcą państwowego planu aprowizacyjnego, mając w ręku przyznane przez państwo przymusowe środki aprowizacyjne w rodzaju zajęcia zapasów żywności, nakazów dostawy określonych kontyngentów do miejsca rozdziału i spożycia, tworzenia zapasów i rezerw ziemiopłodów, rozdziału za pomocą systemu kartkowego, ustalania cen wytycznych i maksymalnych i t. d. W państwach centralnych ingerencje administracyjne gminy w zakresie aprowizacyjnym szły tak daleko, iż gmina miała niejednokrotnie monopol zaopatrzenia z wykluczeniem prywatnego obrotu. Budzące ze stanowiska gospodarczego cały szereg wątpliwości: przeprowadzenie państwowego planu aprowizacyjnego, obarczyło zarządy komunalne szeregiem zadań, przekraczających właściwe cele, siły finansowe i administracyjne gminy, która w tej dziedzinie działała wówczas w t. zw. poręczonym zakresie działania. Pomimo tego szereg zarządów miast wywiązał się z zadań rozdziału środków żywności wcale udatnie, tak iż nawet po zlikwidowaniu przymusowej gospodarki aprowizacyjnej, pewne urządzenia w rodzaju miejskich punktów sprzedaży, komunalnych piekarni i t. d., utrzymały się nadal, odpowiadając potrzebom konsumcyjnym ludności i konieczności regulowania cen w stosunkach powojennych. Tak było między innymi i z warszawskim Wydziałem Zaopatrywania, który powstał z Sekcji żywnościowej Komitetu Obywatelskiego, wywierając wpływ na ruch cen w zakresie głównych surowców i środków żywności.

Z likwidacją systemu kontyngentowego po wielkiej wojnie r. 1914, skryształizowały się ostatecznie zadania samorządu w zakresie aprowizacyjnym. Pomijając pewne odosobnione wypadki, obejmuje obecnie działalność aprowizacyjna samorządu terytorjalnego dwie zasadnicze dziedziny: 1-o *pośrednią* i *pośrednią*, właściwą administrację aprowizacyjną, która polega na budowie i eksploatacji urządzeń technicznych i gospodarczych, mających na celu zaopatrzenie ludności w artykuły codziennej potrzeby, w szczególności w środki żywności, nadto kontrolę nad jakością tych towarów ze stanowiska higieny i zapobieżenia chorobom, oraz 2-o *bezpośrednią*, polegającą na objęciu przez zarządy

komunalne wprost w swe ręce zakupu i sprzedaży, oraz przerobu i transportu środków żywności, celem dostarczenia ich konsumentom, po cenach, ściśle dostosowanych do kosztów produkcji i obrotu na rynku wewnętrznym. Obie dziedziny różnią się zasadniczo od siebie, zarówno w celach, jak i środkach, aczkolwiek łączą się niejednokrotnie wzajemnie w konkretnych zadaniach aprowizacyjnych. Działalność pośrednia miast w zakresie aprowizacyjnym wychodzi z założenia, iż nie jest zadaniem zarządów komunalnych, konkurowanie z ruchem spółdzielczym, i obrotem prywatnym przez bezpośrednio w zarządzie gminy leżące funkcje przerobu i obrotu, lecz przeciwnie zarządy komunalne, winny w interesie zarówno producentów, jak i konsumentów oraz solidnego handlu, przez urządzenia w rodzaju hal, targowisk, rzeźni, domów składowych, elewatorów, chłodni i t. d., oraz racjonalną politykę aprowizacyjną, podnieść na najwyższy poziom techniczny warunki obrotu środkami żywności, chroniąc je przed wszelkimi ujemnymi wpływami natury przyrodniczej i gospodarczej. Ten rozległy zakres działania wystarcza niewątpliwie tam, gdzie wysoki poziom życia gospodarczego, objawiający się między innymi w poczuciu godności i etyce zawodowej wielkiego i drobnego handlu, oraz wyrobienie spożywców, zorganizowanych w spółdzielnie spożywcze, sprzyja wyeliminowaniu nadmiernego pośrednictwa i spekulacji, natomiast nie osiąga pełnych rezultatów tam, gdzie jak u nas rozpiętość cen między wsią a miastem, produkcją, a spożyciem, surowcem a przerobami, artykułami rolnymi, a towarami przemysłowymi, jest wskutek nadmiernego pośrednictwa, dezorganizacji handlu i braku urządzeń technicznych, oraz środków komunikacyjnych tak rozległa, iż wymaga bezpośrednich zarządzeń doraźnych, zapobiegających złemu. Samorząd terytorjalny sięga tu, poza kontrolą środków żywności i poza pośrednią działalnością, ulepszającą w coraz wyższym stopniu techniczne podstawy obrotu artykułami pierwszej potrzeby, głębiej: do istoty obrotu handlowego i spożycia szerokich mas ludności, biorąc w ręce główne gałęzie zaopatrzenia, zakup i sprzedaż we własnym zarządzie środków żywności, celem regulacji cen. Tam jednak, gdzie samorząd terytorjalny prowadzi prócz pośredniej działalności, więc policji targowej i badania środków żywności, oraz ogólnych urządzeń technicznych w rodzaju hal, targowisk, rzeźni, chłodni, elewatorów i t. d., służących dla udoskonalenia obrotu i przerobu, nadto sprzedaż hurtową i detaliczną artykułów żywnościowych, winny być wszystkie te agendy, służące racjonalnej aprowizacji i regulacji cen, uzgodnione i poddane jednolitemu naczelnemu kierownictwu ekonomicznemu w odrębnym dziale centralnego zarządu miasta, urządzie aprowizacyjnym. Tam, gdzie niema warunków dla utworzenia odrębnego urzędu, dział aprowizacyjny powinien tworzyć część urzędu gospodarczego lub polityki komunalnej, który obecnie posiada szereg miast zachodnio - europejskich. Odróżnienie między organem kierowni-

czym, prowadzącym jednolitą politykę aprowizacyjną, a miejskimi placówkami zakupu i sprzedaży jest niezbędne, ze względu na usunięcie z administracji zaopatrzenia i regulacji cen niejednokrotnie sprzecznych i wzajemnie nieuzgodnionych tendencji i zarządzeń, zmierzających do naprawy sytuacji drożyznianej. Często miejskie przedsiębiorstwa aprowizacyjne prowadzą politykę cen niezupełnie odpowiadającą ogólnemu planowi gospodarczemu i polityce aprowizacyjnej kraju, idąc za właściwą czynnikiem publicznym tendencją wzrostu, obejmując działy, nie związane ściśle z zaopatrzeniem i regulacją cen, co wymaga korektury nie tylko ze strony nadzoru państwa nad samorządem, lecz i centralnych władz samorządowych. W szeregu miast zachodnich kierownictwo i kontrola aprowizacyjna leży w ręku specjalnych komisji, złożonych z czynników fachowych i obywatelskich (np. deputacje aprowizacyjne w Niemczech).

Podobnie winny być uzgodnione bezpośrednie agendy komunalne, więc zakupu i sprzedaży środków żywności, z agendami pośrednimi, zgrupowanymi w rzeźniach, targowiskach, halach, składach towarowych i urządzeniach technicznych, służących aprowizacji, oraz z policją handlową i walką z lichwą i spekulacją. Często bowiem nie może oddział aprowizacji bezpośredniej, więc np. obrotu mięsem, zwalczyć spekulacji bydłem i produktami mięsnymi bez ścisłego porozumienia z kierownictwem rzeźni, targowisk, kas targowych i t. d., lub też uruchomienia własnych miejsc uboju. Ma to miejsce np. z Wydziałem Zaopatrywania w Warszawie, którego oddział mięsny nie rozwija dostatecznie żywotnej działalności, wobec rozrzucenia agend aprowizacyjnych, dotyczących tej gałęzi obrotu, po różnych wydziałach i biurach komunalnych. Obrót bydłem i mięsem nie może być sztucznie oddzielony od zakupu, uboju i hurtowej sprzedaży.

Scentralizowanie uboju i sprzedaży hurtowej w jednym miejscu, mechaniczny ubój i sprzedaż w nowocześnie urządzonych rzeźniach, chłodnictwo, transport kolejowy i kolejkowy na własnych bocznicach i torach wewnętrznych, ujęcie kancelaryjnych i pomocniczych funkcji w ręce stale płatnych funkcjonariuszy, z wykluczeniem wszelkiego rodzaju monopolów faktycznych, ograniczenie czynności formalnych do minimum, — oto droga do uzdrowienia obrotu bydłem i mięsem na drodze komunalnej.

Obecnie pochłanianie ekspedycja mięsa, spęd bydła, kilkakrotny przewóz i przenoszenie, bardzo poważny odsetek wydatków, wobec braku urządzeń technicznych, więc torów przemysłowych i wewnętrznych kolejek na rzeźniach, halach i targowiskach, chłodni i t. d., nie mówiąc już o rozbiciu całego handlu na poszczególne etapy bez ogólnej kontroli podaży i popytu.

Bez budowy rzeźni, połączonych z targowiskami i hurtowymi punktami sprzedaży, oraz skupienia wszystkich agend od zakupu żywca do sprzedaży hur-

towej mięsa w jednym lub kilku punktach, obejmujących zakup, ubój i rozprzedaż, bez uruchomienia giełdy bydłowej i mięsnej, uzdrowienie obrotu tym artykułem jest wielce utrudnione i wątpliwe, jeśli chodzi o celowość.

Dział mięsa Zakładów Zaopatrywania Warszawy, przynosi w tych warunkach deficyt. Analiza szczegółowa obrotu mięsnego daje dokładny pogląd na całą jego anormalność*) objawiającą się w zupełnem nieujęciu ceny zakupu żywca i w bardzo znacznych kosztach uboju, ekspedycji, transportu i sprzedaży, przy braku chłodni i nowoczesnych urządzeń technicznych, umożliwiających, dzięki racjonalnemu przechowaniu towaru, dostosowanie podaży do popytu.

W tych warunkach bez skoordynowania o ile możliwe w jednym resortowym wydziale wszystkich czynników komunalnych, zainteresowanych w obrocie artykułami żywnościowymi (ogólna polityka aprowizacyjna, rzeźnie, targowiska, hale, jatki miejskie, kasy targowe, składy towarowe i t. d.) nie może być mowy o skutecznej działalności żadnego z poszczególnych organów miejskich.

W obrocie mięsnym więc zależne są pełne rezultaty działalności regulacyjnej bezpośrednich działów aprowizacyjnych jak np. zakładów zaopatrywania, podobnie jak w dziale chleba, od uprzednich reform technicznej i administracyjnej natury, bez których nawet pewne doraźne zdobycze w obrocie mięsem będą miały zawsze charakter mniej lub więcej połowiczny. Administracyjne rozdzielanie pośrednich funkcji aprowizacyjnych chłodni, targowisk i rzeźni od bezpośrednich obrotów żywcem i mięsem, odbija się ujemnie na sprawności całej akcji aprowizacji komunalnej. Podobnie rozszerzenie zakresu działania komunalnej Kasy Targowej przez wydatne podwyższenie jej kapitału, celem zwiększenia pomocy kredytowej dla prywatnego i samorządowego obrotu mięsem, może w koordynacji z komunalnym obrotem mięsnym przyczynić się znacznie do uzdrowienia stosunków.

Przykładem racjonalnego połączenia w zakresie obrotu mięsem czynników uboju, przerobu, transportu i sprzedaży, jest miejska aprowizacja budapeszteńska, której, jak o tem mówimy później, oddział mięsny posiada własną halę uboju, własne chłodnie i własne jatki, wpływając na regulację cen, przez skupienie wszystkich procesów produkcji i obrotu w jednym ręku.

Podobnie istnieje w Berlinie od r. 1921 specjalna deputacja dla spraw żywienia, właściwa dla wszystkich spraw aprowizacyjnych. Podlegają jej między innymi, rzeźnie, targowiska i hale, więc obok bezpośredniej, także i pośrednia działalność aprowizacyjna samorządu miejskiego. Deputacja posiada specjalne podkomisje dla a) zaopatrzenia, b) dla rzeźni i targowisk oraz

*) Porównaj mój „Obrót artykułami pierwszej potrzeby w centrach wielkomiejskich”. Warszawa 1927, oraz Wydawnictwa Komisji Ankietowej.

c) dla hal targowych. Jako wykonawczy organ istnieje urząd aprowizacyjny, który obejmuje sprawy zaopatrzenia ludności w chleb i mąkę, w mleko, ryby i rozdział żywności między ludność biedniejszą (250.000 osób). Prócz naczelnego kierownictwa pośrednimi agendami aprowizacyjnymi, leżą w ręku deputacji urzędu aprowizacyjnego w Berlinie także i bezpośrednie funkcje zakupu, przerobu i sprzedaży (np. mleczarnia wydzierżawiona, spółka obrotu węglowego, w której bierze udział miasto i t. d.). Zgrupowanie wszystkich agend aprowizacyjnych w jednym ręku (departamencie czy wydziale) zapewnia pełną jednolitość akcji zaopatrzenia i regulacji cen. Ma to również miejsce i w Wiedniu, gdzie wszystkie agendy aprowizacyjne, łącznie z zaopatrywaniem zarządu miasta w artykuły biurowe i kancelaryjne, w materiały opałowe i t. d. zgrupowano w „Urzędzie gospodarczym”.

Punktem wyjścia dla bezpośredniej działalności samorządu terytorjalnego w zakresie aprowizacyjnym, jest zawsze naczelny cel administracji aprowizacyjnej, więc regulacja cen za jakościowo poręczony towar. Działalność samorządu nie może i nie powinna wychodzić poza niezbędną granicę celowości regulacyjnej, nie jest więc bynajmniej zadaniem samorządu terytorjalnego dążenie do monopolicznego stanowiska w przerobie i obrocie, choćby najgłówniejszymi artykułami spożycia, jakimi są chleb, mięso, mleko i warzywa, lecz samorząd winien przez urządzenia techniczne, kontrolę nad środkami żywności, oraz własne urządzenia przerobu i sprzedaży, tam gdzie to jest niezbędne wobec braku samopomocy społecznej, wpływać na racjonalny ruch cen, odpowiadający istotnym kosztom produkcji i obrotu. Wynika stąd, iż obroty samorządowych placówek aprowizacyjnych nie powinny w żadnym razie przekraczać pewnego procentu ogólnych obrotów danym artykułem, wysokość tego procentu zależy od układu w danym miejscu stosunków produkcji i obrotu, rozwoju urządzeń technicznych, zwyczajów handlowych i wyrobienia szerokich mas spożyciwców. Z drugiej strony jednak obrót samorządowy, jeśli ma być skuteczny, musi pozostawać w pewnym stosunku do ogólnych obrotów artykułami najpierwszej potrzeby, nie będąc w każdym razie niższym od co najmniej 10% obrotów ogólnych w chlebie, mące, mięsie i t. d.

W działalności Wydziału Zaopatrywania Warszawy widzimy zwłaszcza przed reorganizacją w r. 1927, znaczną nierównomierność w rozwoju poszczególnych działów hurtowych. Hurtowa sprzedaż Wydziału Zaopatrywania tworzyła następujący odsetek ogólnego spożycia Warszawy wedle zresztą dalekich od ścisłości szacunkowych obliczeń. (patrz str. 237).

Główny artykuł spożywczy, chleb, tworzył w obrotach Wydziału, tak nieznaczny odsetek, iż wogóle nie wchodził w rachubę i został pominięty w powyższych obliczeniach, dopiero uruchomienie miejskiej piekarni mechanicznej o wypieku 60.000 kg. dziennie pozwoliło w r. 1929 na wywieranie wpływu regu-

	Norma rocz- na spożycia Warszawy w tonnach	Hurtowe obroty Wydziału			
		1924 r.		1925 r.	
		tonny	%	tonny	%
Mąka	180.000	5.188	2,88	6.141	3,41
Cukier	18.000	5.920	32,89	11.947	66,37
Sól	12 000	6 041	50,34	6 486	54,05
Węgiel	240.000	120.984	50,41	126.040	52,52
Mięso	48.000	454	0,95	742	1,55
Strączkowe . . .	60.000	373	0,62	462	0,77
Kasze	120.000	640	0,53	925	0,77

lacyjnego na jakość i ceny, przy zupełnem zmechanizowaniu funkcji wypieku. Mięso, kasza i mąka zajmują również odsetki bardzo nieznaczne, natomiast sól, cukier i węgiel przekraczają bardzo wydatnie granice regulacyjne. W naszych warunkach, które cechuje wybitna dezorganizacja handlu artykułami spożywczymi, odsetek regulacyjny może dosięgać nawet cyfry 25% ogólnych obrotów.

Działalność samorządu terytorjalnego na polu bezpośredniego zakupu i sprzedaży artykułów żywnościowych, winna jednak ograniczyć się do stosunkowo niewielkiej ilości zasadniczych i masowych surowców i środków spożywczych, w rodzaju ziarna, mąki, chleba, mięsa, mleka, cukru, węgla, warzyw i t. d., natomiast należy unikać rozproszkowania na szereg drobnych artykułów, nie odgrywających w budżecie pracowniczym i robotniczym wydatniejszej roli. W tym też kierunku poszła obecnie już częściowo przeprowadzona reorganizacja warszawskiego Wydziału Zaopatrywania, który dotąd obejmował szereg działów, luźnie tylko łączących się z akcją aprowizacyjną. Miejskie sklepy detaliczne z natury rzeczy muszą mieć niezbędne dla codziennego zapotrzebowania drobne artykuły żywnościowe, niemniej cały nacisk musi być położony na zasadniczy obrót chlebem, mięsem i nabiałem, dotąd odgrywający w obrocie komunalnym stolicy i większych miast zbyt nikłą rolę w stosunku do innych artykułów.

Dotyczy to zwłaszcza naszych stosunków ekonomicznych, kredytowych i finansowych, które wymagają ze strony czynników samorządowych i publicznych, kierujących zaopatrzeniem miasta i ludności, całego wysiłku, by opanować sytuację, zależną w znacznej mierze od nadmiernego pośrednictwa. — W tych warunkach, jedynie podtrzymanie zasady wielkich obrotów przy małym zysku, może zapewnić miejskiej polityce aprowizacyjnej, zarówno ciągłość prac i programu, jak i pełną skuteczność, jeśli chodzi o regulację cen na rynku wewnętrznym.

Stąd należy przywiązywać specjalną wagę do objęcia obrotami komunal-

nemi nietylko zaopatrywania ludności miasta, lecz także i samorządu, t. j. poszczególnych wydziałów magistratu, autonomicznych instytucyj miejskich, a w szczególności przedsiębiorstw miejskich, które w miarę rozwoju miasta, wykazują poważny rozrost.

Obsługa wszystkich wydziałów, przedsiębiorstw i instytucyj komunalnych ze strony miejskich placówek aprowizacyjnych, przyczyni się, dzięki zwiększeniu obrotów, do osiągnięcia poważnych oszczędności w gospodarce miejskiej, oraz do obniżenia cen za artykuły pierwszej potrzeby, co ma znaczenie nietylko dla interesów konsumpcji, lecz także dla budżetu miejskiego, zainteresowanego jaknajbardziej w możliwie tanich zakupach. Dzięki skoncentrowaniu wszelkich zakupów w placówkach aprowizacyjnych, te ostatnie, wyposażone w specjalny aparat techniczny, handlowy i przewozowy, będą mogły wystąpić na rynku, jako poważny nabywca, który temsamem, o ile będzie racjonalnie zorganizowany, dotrze z pominięciem pośrednictwa wprost do producenta, lub tam, gdzie chodzi o wytwory obcej produkcji, do pierwszych źródeł zakupu zagranicą. — Jak wielkie ma ten czynnik znaczenie w życiu handlowem, świadczy fakt, iż spółdzielnie spożywców posiadają w szeregu państw potężne organizacje handlowe, zakupujące dla wszystkich zrzeszeń towary masowego zapotrzebowania wprost u źródła. Skoncentrowanie zakupów aprowizacyjnych i miejskich w jednym ręku, pozwala na osiągnięcie nietylko znacznych oszczędności w kosztach administracyjnych, handlowych i przewozowych, lecz także na obniżenie cen proporcjonalnie zależnych od wielkości obrotów. Równocześnie stan ten pozwoli przedsiębiorstwom i instytucjom, oraz wydziałom miejskim na oszczędności w wydatkach, niezbędnych na utrzymanie odrębnego aparatu handlowego, przy działalności handlowej na własną rękę.

W ogólności rozproszkowanie i rozdrobnienie przerobu i obrotu nietylko nie sprzyja potanieniu towaru, lecz nadto ułatwia masowe fałszowanie środków żywności. Normalny przerób, przechowanie i przygotowanie do detalicznej sprzedaży (krajanie, ważenie i t. d.) może nastąpić jedynie w wielkoprzemysłowych, nowoczesnie urządzonych warsztatach, rozporządzających gęstą siecią własnych, zakontraktowanych sklepów i punktów sprzedaży. Obok prywatnej inicjatywy wielkiego kapitału nadają się tu specjalnie formy spółdzielcze i komunalne, wyposażone w nowoczesne urządzenia techniczne i dostateczny kapitał obrotowy. Racjonalna organizacja obrotu spożywczego wymaga koncentracji, oraz jednolitego kierownictwa, zapobiegających zawsze groźnemu dla konsumenta rozproszkowaniu. Komunalizacja urządzeń, służących obrotowi spożywczemu, bynajmniej nie wyklucza spółdzielstwa inicjatywy prywatnej i spółdzielczej, warunkując jej racjonalny rozwój, dzięki kontroli publicznej, urządzeniom chłodniczym itd., podobnie jak częściowa komunalizacja obrotu artykułami spożywczymi może okazać się w danych warunkach

dla celów regulacyjnych niezbędną, ze względu na masowe pośrednictwo i fałszowanie środków żywności. Nawet najdalej idące projekty komunalizacyjne nie wyłączają prywatnej i społecznej inicjatywy.

Przeciwnicy komunalizacji obrotu spożywczego wysuwają skądinąd słuszny argument, iż artykuły żywnościowe psują się łatwo, wymagając ściśle indywidualnego traktowania w przechowaniu i przerobie, odpowiedzialności i szybkiej decyzji, wreszcie publiczność kupująca zaopatruje się w te towary najchętniej w najbliższych sklepach. Drobny sklepikarz, mleczarz, masarz itd., pracuje z całą rodziną nad przerobem i sprzedażą, co ułatwia sprzedaż bez ograniczenia o każdej porze, nawet po godzinach, dopuszczalnych w handlu. W miarę jednak racjonalizacji i modernizacji technicznej przerobu i sprzedaży artykułów żywnościowych (podręczne chłodnie i t. d.) znaczenie powyższych czynników, przemawiających za mniejszymi formami w przerobie i obrocie spożywczym maleje, ustępując miejsca skoncentrowanemu i na technicznych uowocześnieńiach (także w dostawach do domu i t. d.) opartemu obrotowi spółdzielczemu i komunalnemu, oraz prywatnemu.

Projekt dyrektora i radcy miejskiego Simonsohna *) przewidywał utworzenie w większych miastach urzędów mlecznych, które nabywają mleko od wiejskich spółdzielni producentów lub też od prowincjonalnych (okręgowych) urzędów mlecznych na podstawie rocznych kontraktów. Mleko nadchodzące do Berlina, kierowane jest z dworców centralnych do miejskich mleczarni, gdzie zostaje poddawane oczyszczeniu, pasteuryzacji i chłodzeniu. Z mleczarni miejskich otrzymuje mleko w zamkniętych butelkach obrót prywatny, szpitale, przytułki, a także i prywatni odbiorcy. W ten sposób zapewniono w projekcie całej akcji zaopatrzenia miasta w mleko jednolitość, bynajmniej nie umniejszając w obrocie detalicznym ściśłego spółdziału czynnika kupieckiego, podobnie, jak w dostawach mleka spółdziału czynnika rolniczego (spółdzielczego). Specjalnie, jeśli chodzi o mleko, koncentracja obrotu jest niezbędna wobec łatwego psucia i tendencji fałszowania towaru w długim łańcuchu ogniw pośredniczących.

To samo ma miejsce w przemyśle mięsny i piekarskim, gdzie również koncentracja sprzyja potanieniu produkcji i obrotu, ułatwiając częściową komunalizację i uspołdzielnienie przerobu, przemiału i wypieku od ziarna do chleba i od bydła do mięsa i produktów mięsnych **). Nie znaczy to bynajmniej, by właśnie w tych gałęziach przemysłu spożywczego nie mogły się utrzymać i rozwinąć formy drobne i średnie, oparte na robociźnie rodzinnej, niemniej ze

*) Por. Dr. Heineman. Die Kommunalisierung des Lebensmittelgewerbes.

**) Por. moja „Politykę aprowizacyjną samorządu miejskiego”. Warszawa 1927. Odbitka ze sprawozdania Zakładów Zaopatrywania Warszawy.

stanowiska regulacji cen i jakości głównych artykułów żywnościowych jest niezbędne, by pewien odsetek ogólnego przerobu i obrotu pozostawał pod wyłącznym wpływem czynnika publicznego, pozwalając na kontrolę kosztów produkcji — środkami ściśle gospodarczemi.

Szczegółowe omówienie pośrednich urządzeń aprowizacyjnych, w rodzaju rzeźni, targowisk, hal, chłodni i t. d. należy do specjalnej dziedziny urbanistyki, wymagając przedewszystkiem technicznego ujęcia problemu. Ze stanowiska ekonomicznego należy stwierdzić, iż rzeźnie mają charakter raczej zdrowotnych urządzeń, umożliwiając przymusową koncentrację uboju i ścisłą kontrolę higieniczną. Pierwsze komunalne rzeźnie w Niemczech powstały w pierwszej połowie w. XIX w miastach śląskich i nadreńskich, dopiero jednakże rozwój chłodnictwa zapewnił trwałe podstawy rozbudowie rzeźni komunalnych. Ekonomiczne znaczenie rzeźni komunalnych zależy przedewszystkiem od wysokości i dogodności opłat uboju, w niektórych miastach opłaty są zbyt wysokie, obciążając w drodze przerzucenia, konsumentów. Ma to miejsce zwłaszcza po wojnie, przed r. 1914 bowiem opłaty uboju obciążały w Niemczech kilogram mięsa 2 fenigami. (w Dreźnie jednak funt wołowiny 1.59, cielęciny 3.96, wieprzowiny 3.40 fen. i t. d.). Połączenie rzeźni z chłodni z miejscami hurtowej sprzedaży mięsa i tłuszczów, oraz Kasą Targową, przyczynia się niewątpliwie do naprawienia i potanienia obrotu mięsem i produktami, tem bardziej, iż z zakładami rzeźnemi łączą się zakłady kąpielowe, szczepienia i t. d., pozwalając na odpowiednie wyzyskanie ubocznych produktów *).

Dla obrotu artykułami pierwszej potrzeby w miastach nawet mniejszych są niezbędne urządzenia hal. Wyrobiły się one z dawniejszych targów tygodniowych, które z wzrostem ludności nie mogły zaspokoić rosnących potrzeb obrotu i spożycia. Hale centralne (główne) służą raczej i przeważnie obrotowi hurtowemu, który tu pozbywa środki żywności i ziemiopłody w ręce detalistów, w halach detalicznych lub okręgowych zaopatrują się w towar bezpośrednio konsumenci. Najczęściej jednak hale grupują obrót hurtowy, półhurtowy i detaliczny, przyczem publiczność kupująca wybiera chętniej hale centralne, grupujące większe i solidniejsze składy. Hale muszą mieć jasne, wygodne, oraz czyste pomieszczenia, specjalizujące obrót poszczególnymi towarami, nadto niezbędne są tu urządzenia chłodnicze i składowe, oraz jeśli chodzi o centralne hale, połączenia kolejowe i wodne, oraz urządzenia wyładownicze. Hale okręgowe muszą mieć dogodne połączenia tramwajowe, autobusowe i podziemne celem udogodnienia zakupów domowych. Przedmiotem obrotu są: warzywa, owoce, ryby, mięso, nabiał, drób, dziczyzna, ziemiopłody i t. d. Odbior-

*) Por. Dr. Schmiedebach: Gemeindevirtschaftspflege, Köln 1927 i Max Matthias Schlacht und Viehhofgebühren oraz Riess Schlachthöfe w H. d. K. W. tom III — str. 614.

camy są firmy handlowe, detaliści, restauracje, hotele, szpitale i osoby prywatne. Nadto są czynni miejscy meklerzy, którzy prowadzą komisowy handel produktami, otrzymując zlecenia często bezpośrednio od producentów, sprzedaży towaru po cenach rynkowych, oraz komisarze, dopilnowujący ceny i przeciwdziałający znikom sprzedawców na niekorzyść konsumentów.

Racjonalne urządzenia targowe i chłodnicze, oraz handlowe, umożliwiające koncentrację obrotu, przyczyniają się niewątpliwie do udoskonalenia i potanienia handlu artykułami pierwszej potrzeby w warunkach zdrowotnych. Racjonalnie prowadzone hale ściągają towar z niejednokrotnie dalekich stron, o tańszych kosztach produkcji i cenach, ułatwiając obfite zaopatrzenie ludności i obrotu, przyczem unika się nadmiernego pośrednictwa, dzięki instytucji miejskich lub spółdzielczych komisjonerów. Cierpi na tem jedynie spożywczy handel, osiadły w mieście, który jednak korzysta w coraz wyższym stopniu (filje) z miejsc sprzedaży w halach, jako hurtowych i detalicznych składów.

Hale detaliczne okazały się często zawodne ze względu na niedogodne miejsca w niedostatecznie zamieszkanym częściach miasta lub w śródmieściu, gdzie przeważają biura i urzędy, tak iż często ulegały likwidacji. Natomiast centralne hale targowe rozwijają się żywotnie, powstając po wojnie niemal w każdym większym mieście. W r. 1925 na 85 wielkich miast niemieckich, objętych ankietą, 24 posiadały hale w ilości 47, 8 hal służyło wyłącznie na cele handlu hurtowego, jako hale centralne (Berlin, Hamburg (2), Monachjum, Lipsk, Altona (2) i Gelsenkirchen). Na 47 hal 25 służy zarazem hurtowemu i detalicznemu obrotowi, 14 należało do wyłącznych hal detalicznych (6 w Berlinie^{*)}). Nie ulega wątpliwości, że rozwój hal targowych, zwłaszcza detalicznych, uległ pewnemu zahamowaniu, wskutek konkurencji wielkich domów targowych, spółdzielczych central zakupu i sprzedaży, akwizycji domowej itd., niemniej racjonalnie prowadzone hale targowe tworzą zawsze jedno z najważniejszych urządzeń pośredniej aprowizacji komunalnej w zakresie obrotu spożywczego. Ze stanowiska ekonomicznego są szczególnie ważne opłaty w halach, które wedle ustawodawstwa szeregu państw europejskich winny pokrywać koszty bez przynoszenia jednak czystych zysków^{**}). Ceny środków żywności w halach, zwłaszcza hurtowych regulują na ogół ceny w obrocie handlowym, wpływ regulacyjny objawia się w tem, iż ceny wzajemnie się zbliżają — co wykazały specjalne badania przedsięwzięte dla Berlina przez Miejski urząd statystyczny.

Urząd statystyczny miasta Berlina^{***}) przeprowadził ciekawą statystykę

^{*)} Por. Morgenroth: Markthallen i Weigel: Stat. Jahrbuch deutscher Städte. 1926, N. F. I. J.

^{**}) Por. Krüher Die Markthallen... als Faktoren der Lebensmittelversorgung in unseren Grosstädten i Schachner Märkte und Markthallen für Lebensmittel 1914.

^{***}) Por. Dr. Kürten. Markthallenpreise und Ladenpreise. Berliner Wirtschaftsberichte. Nr. 4, rok 1926.

porównawczą cen w sklepach prywatnych (zamkniętych) i w halach targowych. Notowania przeprowadzono w tych samych dniach i co do tych samych towarów, przyczem wybrano sklepy, uczęszczane przez szerokie masy ludności (nie więc luksusowe) w śródmieściu, gdzie znajdują się również detaliczne hale targowe. Okres notowań (dzień w tygodniu) trwał przez kwartał (listopad 1924 r. do stycznia 1925 r.) a to celem uniknięcia przypadkowości.

Rezultat badań jest wielce charakterystyczny. Naogół ceny są zbliżone, nie wykazując poważniejszych odchyień. Niemniej okazało się, iż dla szeregu artykułów żywnościowych *lepsze gatunki są tańsze w halach*, niż w sklepach, natomiast gorsze gatunki są droższe w halach. Szyńka lepszych gatunków jest od 1,5 do 4,3% tańsza niż w sklepach, natomiast słonina jest droższa w halach od 4,7 do 5,1%. Smalec krajowy lepszych gatunków jest o 13,3% tańszy w halach, gorszy smalec przeważnie zagraniczny jest droższy o 1,1%. Ser (Harzerkäse) jest w halach droższy o 1,3%, natomiast lepszy ser („Tilsiter”) o 3,9% tańszy, niż w sklepach zamkniętych. Stan ten znajduje swe wytłumaczenie w bardzo szybkich obrotach i wzajemnym pobliżu sprzedających w halach, co ułatwia kupującym porównanie jakości towaru, utrudnione w sklepach zamkniętych.

W traktowaniu problemu aprowizacyjnego w zastosowaniu do czynnika samorządowego należy unikać operowania pojęciami wojennej i powojennej gospodarki przymusowej, gdyż daleko idąca wówczas ingerencja państwa i samorządu w zakresie zaopatrzenia była wywołana przejściowymi stosunkami politycznymi, zmuszając do stosowania nadzwyczajnych środków policyjno-administracyjnych. Samorząd był tu jedynie wykonawcą państwowego planu aprowizacyjnego, skierowanego ku przetrzymaniu sytuacji.

Po wojnie utrzymały się niektóre z placówek przymusowej gospodarki aprowizacyjnej, nie jednak wskutek rozrostu agend publicznych, cechującego okres powojenny, lecz dzięki wżyciu się niektórych urządzeń zaopatrzenia i regulacji cen w stosunki gospodarcze i społeczne doby obecnej. Stąd należy w traktowaniu roli samorządu w zakresie aprowizacyjnym oprzeć się o trwałe instytucje zaopatrzenia i regulacji cen, pomijając przejściowe urządzenia ściśle wojenne, związane z okresem przymusowej gospodarki.

Wszystkie niemal miasta europejskie prowadzą instytucje i urządzenia pośredniej aprowizacji, więc, hale, targowiska, rzeźnie i t. d. Oczywiście poziom techniczny tych urządzeń jest wielce rozmaity, służąc jednak wszędzie udoskonaleniu technicznemu i zdrowotnemu, oraz ekonomicznemu obrotowi artykułów pierwszej potrzeby. Chodzi o zapewnienie aprowizacji wielkich ośrodków przemysłowych i miejskich dogodnego transportu wodnego, kołowego, kolejowego i autobusowego, nad czem czuwają oddziały komunikacyjne związków komunalnych, dążące do uzyskania najdogodniejszych połączeń.

taryf, pośpiesznych przesyłek dla łatwo psujących się towarów, mleka i t. d. W dalszym ciągu związki komunalne winny czuwać nad łatwymi możliwościami zbytu i zakupu dla producentów, hurtowników, detalistów i konsumentów przez urządzenie składów towarowych, elewatorów, targowisk, centralnych i specjalnych hal targowych, targów, jarmarków sezonowych (rybnych, nabiałowych i t. d.). Dalej wchodzi tu w rachubę urządzenia chłodnicze, mające na celu racjonalną konserwację towaru, oraz instytucje kredytowe i zaliczkowe w rodzaju mięsnych i bydłych kas targowych, skierowane ku racjonalnemu sfinansowaniu obrotów żywnościowych. Wreszcie należy do pośredniej działalności związków komunalnych czuwanie nad jakością towaru przez zapobieganie fałszowaniu artykułów żywności, drogą badania tychże w specjalnych urzędach miejskich i stosowania środków represyjnych.

Pośrednia działalność samorządu na polu aprowizacyjnem przyczynia się niewątpliwie nie tylko do podniesienia technicznego poziomu obrotu artykułami pierwszej potrzeby, lecz nadto do regulacji cen. Centralizacja podaży z wykluczeniem pokątnego obrotu, notowania cen, urządzenia w rodzaju chłodni i składów towarowych, utrudniają podbijanie cen i magazynowanie towaru w celach spekulacyjnych.

Niemniej, nie wszędzie wystarczają te środki pośrednie dla uregulowania obrotu artykułami pierwszej potrzeby. Stąd w pewnych okresach nawet miasta, stojące na stanowisku, dalekiem od interwencjonizmu w sprawach gospodarczych, stosują bezpośrednie środki zaopatrzenia i regulacji cen, sprowadzając na własny rachunek i ryzyko mięso niożone z zagranicy, aprowidując ludność w mleko z mleczarni miejskich i t. d.

Pierwsze ślady bezpośredniej ingerencji czynników miejskich w aprowizacji mięsnej spotykamy w Niemczech już w r. 1894, gdy wedle materiałów Towarzystwa dla polityki socjalnej, szereg miast, między innemi Freiburg i B. wobec wysokich cen i spadku spożycia mięsa zakupił na własny rachunek bydło, sprzedając mięso w własnych jatkach. W r. 1907 miasto Diedenhofen przystąpiło do własnego uboju bydła i otwarcia miejskiego punktu sprzedaży hurtowej; zarówno w Freiburgu, jak i Diedenhofen, rzeźnicy byli zmuszeni pod wpływem interwencji mięsnej miasta obniżyć ceny. W r. 1906 została otwarta w Karlsruhe miejska tuczarnia trzody. Przy sprzedaży 72 świń okazał się mimo znacznie niższych cen zysk w wysokości 1719.54 mk. Nadto po Karlsruhe, miasto Lubeka otwarło własną hodowlę trzody. Szereg miast sprowadził ryby morskie bezpośrednio z portów, sprzedając je następnie po znacznie niższych cenach w sklepach miejskich lub prywatnych. W Karlsruhe, jak wspomina o tem Hirsch, detaliczne ceny ryb spadły o 25%, zbyt wzrósł o 32%.

W zakresie mleka czynne były przed wojną (od r. 1907) Innsbruck, Mannheim, Strassburg oraz kilka innych miast, posiadających własne zakłady

mleczarskie. Miasto Innsbruck sprowadzało mleko bezpośrednio od producentów, sprzedając je w zakontraktowanych specjalnie mleczarniach i sklepach. Miasto ustanawiało ściśle ceny sprzedaży, odprzedańcy natomiast otrzymywali od miasta pewien odsetek od obrotu brutto, cały przychód oddając miastu co miesiąc. W ten sposób na 32.000 litrów dziennego spożycia mleka w Innsbrucku, miasto dostarczało 4.000 litrów. W Mannheim zawiązano w r. 1912 mieszane towarzystwo akcyjne mleczarskie (Mannheimer - Milchzentrale), w którym miasto miało większość (na 150 : 135 akcji), pozatem udziałowcami było stowarzyszenie spożywcze, samorząd wyższego stopnia (Kreis) i stowarzyszenie urzędnicze. Rezultaty akcji centrali mlecznej były, jak stwierdzają źródła, bardzo pomyślne, szczególnie polepszyła się jakość mleka. W Strassburgu miasto połączyło się z 4 wielkimi akcyjnymi zakładami mleczarskimi, sprzedaż mleka jest zgrupowana w 80 sklepach detalicznych i 12 hurtowniach. Szereg miast niemieckich poszedł za przykładem powyższych miast, otwierając własne placówki przerobu i sprzedaży mleka. W kilku innych miastach zarządy komunalne są właścicielami wielkich zakładów mleczarskich, do których idzie całe mleko, sprowadzane do miast, by ulec badaniu, chłodzeniu i procesom oczyszczającym. Kilka miast posiada specjalne urzędy mleczne (np. Budapeszt), których zadaniem jest regulowanie obrotu mlekiem, kontrola jakości i cen.

Bezpośrednia działalność miast zachodnich na polu aprowizacyjnym rozwijała się więc ewolucyjnie pod wpływem konkretnych potrzeb. W r. 1911 na zwrócenie się ministra rolnictwa do Biura Zjazdów miast (Städtetag) w sprawie objęcia przez miasta bezpośredniej aprowizacji mięsnej, na 78 miast ani jedno, poza pewnemi próbami ze strony Monachjum, nie zdecydowało się wobec oporu rzeźników, handlarzy bydłem i mięsem, ująć sprzedaży mięsa we własne ręce. Dopiero w r. 1912, gdy ceny mięsa wzrosły nagle w Niemczech, utrudniając spożycie, zwłaszcza wieprzowiny, szerokim masom ludności, miasta przedsięwzięły szereg środków zaradczych celem zapobieżenia drożyznie. Powstały wówczas własne komunalne tuczarnie świń, miejskie oddziały sprzedaży bydła, mięsa i tłuszczów. Jeszcze wówczas Związek miast niemieckich odradzał związkom komunalnym obejmowanie bezpośrednich agend zakupu i sprzedaży środków żywności („nie jest zadaniem miast wyrównywać błędy polityki gospodarczej zarządzeniami komunalnymi“). Jednakże w r. 1912 zdołało 55 miast zakupić na własny rachunek za 6.5 do 8 milionów mk. bydła rzeźnego, 202 miasta zaopatrywały we własnym zarządzie ludność w mięso, 163 miasta wzięły w ręce obrót rybami i wreszcie 5 miast obrót kartoflami *). Większe miasta otrzymały od rządu upoważnienie do przywozu bydła i trzo-

*) Por. Paul Hirsch: Kommunal - Politische Probleme. Lipsk 1920 r. Str. 56.

dy, mięsa wołowego i wieprzowego z Serbji, Rumunji, Bułgarji, Rosji i Belgji. przyczem miasta były obowiązane przy korzystaniu z ulg i udogodnień cłowych i transportowych, pozbyć mięso po oznaczonych, niższych od obrotu prywatnego cenach, bezpośrednio między spożywców. Wówczas szereg miast niemieckich przystąpił do uruchomienia własnych jatek i sklepów komunalnych. Cło na mięso świeże i mrożone zostało obniżone do minimum, pod warunkiem jednak, iż miasta sprowadzą je na własny rachunek, sprzedając bezpośrednio spożywcom. Wyjątkowo tylko dopuszczona była sprzedaż przez rzeźników, pod warunkiem jednak utrzymania cen maksymalnych. Na 62 miasta, powyżej 75.000 mieszkańców, liczące razem 15 milionów ludności, 60 objęło akcję mięsną w własne ręce, kładąc w ten sposób trwałe podstawy pod bezpośrednią działalność związków komunalnych w zakresie aprowizacyjnym. Miasta sprowadziły w tym okresie, t. j. od jesieni 1912 r. do 3 marca 1913 r. 13,8 milj. kg. mięsa, przeważnie z rynków poprzednio zamkniętych. *). Rezultaty doraźnej akcji mięsnej oceniane są na ogół względnie pomyślnie **), aczkolwiek tam, gdzie miasta nie sprzedawały mięsa we własnych sklepach, rzeźnicy umieli wyzyskać wysiłki rządu i samorządu na swoją korzyść (pogarszając jakość mięsa, licząc potajemnie wyższe ceny, dodając więcej kości i t. d.). Szereg jednak aprowizacyjnych placówek miejskich powstałych w tym okresie, utrzymał się na stałe, oddając poważne usługi regulacji cen artykułów pierwszej potrzeby.

W szeregu miast powstają komunalne lub mieszane (przy udziale miasta) Kasy Targowe, bydłce i mięsne, których zadaniem jest ujawnienie obrotów żywcem i mięsem i wyłączenie nadmiernego pośrednictwa, oraz lichwy w finansowaniu obrotów bydłem, mięsem i przerobami, Kasy Targowe oddają poważne usługi obrotowi i spożyciu, zmniejszając koszty i trudności otrzymania kapitału obrotowego. Kasy Targowe zaliczają producentów, oraz rzeźników i masarzy, usuwając ich zależność od handlarzy bydła i komisjonerów. Kasy Targowe płaciły producentom rynkowe ceny za bydło z wyłączeniem jednak kosztów pośrednictwa i kosztów inkasa, udzielając kupującemu kredytu na dogodnych warunkach, również z wykluczeniem pokątnych lichwiarzy i handlarzy, którzy dotąd finansowali obrót bydłem i mięsem. Kasy Targowe rozwijają się żywotnie, usuwając najbardziej jaskrawe objawy nadmiernego pośrednictwa. ***)

*) Por. wyczerpujące przedstawienie akcji mięsnej w Niemczech, w „Kommunales Jahrbuch 1913/14. Jena artykuł „Kommunale Fleischversorgung”. Dr. Badthe. Str. 37 i dalsze oraz Esslen: Die Fleischversorgung des deutschen Reichs. Stuttgart 1912.

**) I tak np. Silbergleit w swej pracy — „Ergebnisse der bisherigen Versuchen kommunaler Fleischversorgung in den grösseren deutschen Städten”. Berlin 1913, stwierdza, iż „miasta ze swej nowej roli handlarzy bydła i mięsa wywiązały się jaknajlepiej”.

***) Por. Rozdział „Kasa Targowa mięsna i bydłca” w mej pracy „Polityka Apropowizacyjna Czechosłowacji. Warszawa 1928, str. 320. Wydane z zasiłku Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Miasta prowadzące oddziały i urzędy aprowizacyjne, mogą dla konkretnych celów wspólnego zakupu i sprzedaży łączyć się w związki i organizacje aprowizacyjne. (W Niemczech istnieje „Reichsverband der Lebensmittelversorgungsgesellschaften”), w pewnych warunkach organizacje te mogą odegrać bardzo dodatnią rolę, jeśli chodzi o opanowanie rynku masowymi artykułami. Załączek tej organizacji posiadamy w Polsce. (Tow. Aproprowizacji miast w którym warszawski Wydział Zaopatrywania ma 80% akcji), niestety doświadczenia, poczynione z tą instytucją są jaknajbardziej ujemne. Racjonalnie zorganizowane Towarzystwo Aproprowizacji miast, mogłoby przez wspólne masowe zamówienia uzyskać u producenta w kraju i zagranicą znaczne obniżki cen, nadto produkcja i przerób własny mogłyby tu podobnie, jak w spółdzielczych centralach zakupu, przyczynić się do uzdrowienia obrotu artykułami pierwszej potrzeby łącznie z materiałami budowlanymi. Towarzystwo aprowizacji winno składać się wyłącznie z akcjonariuszy samorządowych, wielce pożądane byłoby skupienie w niem, nie tylko miast zainteresowanych w zakupie, lecz i związków komunalnych (sejmików i gmin) zainteresowanych w sprzedaży.

Za mało wyzyskane jest również osadnictwo i budownictwo mieszkaniowe dla celów aprowizacyjnych. Małe parcele, ogrody i ogródki robotnicze i pracownicze, nadają się specjalnie dla produkcji warzyw i trzymania trzody, kóz i drobiu, oraz królików. Miejskie odpadki mogą tu być doskonale wyzyskane. Miasto powinno udzielać premii za hodowlę i tuczenie trzody i drobiu przez robotników i drobnych pracowników. Również majątki ziemskie miasta, często nierentujące się odpowiednio, winny być udostępnione ludności dla masowej produkcji artykułów mięsnych i nabiałowych, oraz warzywnych.

W wielu miastach jednak i te środki bezpośredniej aprowizacji nie wystarczyły dla opanowania sytuacji drożyznianej.

Te związki komunalne, które miały do czynienia z wyjątkowo nieuregulowaniami i wręcz patologicznymi stosunkami obrotu środkami żywności, zorganizowały u siebie wysoce rozbudowany aparat zakupu i sprzedaży hurtowej i detalicznej, oraz przerobu i transportu, mając na celu bezpośrednie zaopatrzenie ludności w szereg artykułów masowego znaczenia po cenach, dostosowanych do kosztów produkcji.

Do miast tych należą ze stolic europejskich przedewszystkiem Budapeszt i Warszawa, stolice państw, przeważnie rolniczych, które obecnie wysuwają się na pierwszy plan, jeśli chodzi o funkcje bezpośredniego zaopatrzenia i regulacji cen samorządu terytorjalnego. Śledzenie działalności aprowizacyjnej tych związków komunalnych, jako najdalej idących w samorządowych funkcjach zaopatrzenia i regulacji cen, jest ze stanowiska roli samorządu w zakresie aprowizacyjnym, szczególnie interesujące — dostarczając teorii niezbędnego

materiału faktycznego i statystycznego. Stosunki budapeszteńskie są dla nas jeszcze o tyle ciekawe, iż w mieście tem zdołano niezwykle szczęśliwie połączyć i uzgodnić wszystkie agendy aprowizacyjne od uboju i przerobu aż do detalicznej sprzedaży, co wpłynęło niewątpliwie na rezultaty regulacyjne *).

Jeśli chodzi o urządzenia pośredniej aprowizacji, to rzeźnie, hale i targowiska są w Budapeszcie podobnie, jak w szeregu miast zachodnich, zorganizowane, jako zakłady komunalne, rozwijające się w ramach i w obrębie zakładów administracyjnych, tak, iż opłaty (w myśl zresztą ich skarbowego znaczenia) nie są ustalone wedle zasad prywatno - przedsiębiorczych, uwzględniających pozycje kosztów amortyzacji, oprocentowania i odpisów na renowacje. Rzeźnie i targowiska są więc tu przeważnie zakładami. W wypadku niedoboru pokrywa koszty miasto, natomiast wpływy są przelewane do kasy miejskiej. Uważamy, iż wyodrębnienie rzeźni, targowisk i hal, jako odrębnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej, byłoby wielce wskazane, zapewniając większą ruchliwość tym placówkom, bez naruszenia ich podstaw publicznych. Obecnie targowiska przynoszą wszędzie związkom komunalnym poważne dochody. W Budapeszcie w r. 1926, wyniosły przychody z rzeźni i targowisk bydłych 14.712.227.839 koron (papierowych) wydatki 12.354.975.742, w czym mieściły się już koszty administracji centralnej w wysokości 136.621.781 kor. Same opłaty rzeźne wynosiły 3.168.659.919 kor., targowe 2.133.194.000 kor.

Dochody rzeźni i targowisk trzody chlewnej wyniosły w r. 1926 w Budapeszcie 33.472.845.005 kor., w tem opłaty rzeźne 14.150.105.345 kor., opłaty targowe 2.321.390.000 kor., chłodnie 1.678.971.150 kor. i opłaty koncesyjne 2.348.166.507 kor. papierowych. Wydatki wynosiły 16.596.131.937 kor. Nadwyżka dochodów jest więc znaczna gdyż 17 miliardów koron papierowych, rzeźnie i targowiska traktowane są jako poważne źródła dochodowe miasta, co prawda rachunkowość tu wyłącznie kameralna nie wykazuje pozycji umorzenia i oprocentowania, oraz renowacji. **).

*) Korzystamy tu z pracy Dr. Franciszka Harrera, p. t. Die munizipalen Institutionen der Lebensmittelversorgung in Budapest. Por. „Annales der Gemeinwirtschaft”. (Les Annales de l'Economie Collective) Genève 1927, Zesz. 3. Str. 156 i d. oraz Le developpement de la boulangerie municipale de Budapest 1922, str. 121 — 128.

**) Szczegółowe dane bilansowe zawierają następujące tablice, zestawione wedle sprawozdań w pracy dr. Harrera:

Rzeźnie i targowiska bydłe wedle zamknięcia rachunkowego za rok 1926.

Przychody w kor. papierowych (14.500 pap. kor. 1 kor. złota = 1.05 fr. szw.).

Warsztaty	693.846.387	Chłodnia	280.920.772
Rzeźnia i targowiska	10.682.532.730	Opłaty ubezpiecz. od ognia	305.368.020
Sterylizator mięsny	14.896.800	Kotły	1.895.630
Sprzedaż paszy	1.111.910.692		
Fabryka lodu	1.620.857.308		14.712.227.839

Natomiast charakter przedsiębiorstwa zrazu prywatnego, później mieszanego i komunalnego posiada Bydłęca Kasa Targowa w Budapeszcie. W roku 1897 powstaje prywatna budapeszteńska Kasa Targowa; koncesję na 10 lat otrzymały trzy wielkie banki; w r. 1905 jednak specjalna komisja miejska stwierdziła, iż rozwój kasy nie odpowiada potrzebom racjonalnego zaopatrzenia ludności w mięso, zaczęło miasto objąć tę instytucję w własne ręce. W roku 1907 powstało towarzystwo akcyjne: Kasa Targowa z kapitałem 2.000.000 kor., w czym miasto partycypuje zrazu z kwotą 55%, później z kwotą 80%, gdyż subskrypcja akcji ze strony producentów, komisjonerów i handlarzy bydła nie dała dodatnich rezultatów. Kasa posiada przyznany od miasta kontraktowo monopol dla finansowania obrotu targowego. Koncesja była zrazu obliczona na przeciąg 15 lat, później została przedłużona do r. 1982, pozostaje to w związku z przemianą charakteru kasy targowej, która powoli przemieniła się w Bank miejski, łączący interesy obrotu bydłem i mięsem z interesami kredytowymi i pieniężnymi, jakie zazwyczaj zgrupowane są w miejskich kasach oszczędności. Nazwa kasy brzmi obecnie „Budapeszteńska Kasa Oszczędnościowa i Targowa. Sp. akcyjna”. Miasto ma zepewnioną większość nietylko w kapitale, lecz i w zarządzie (prezydent i wiceprezydent z ramienia magistratu), nadto istnieje tu specjalna komisja miejska dla kontroli kasy targowej, która prowadzi nadzór nad całokształtem działalności kasy.

Rozchody:			
		Warsztaty	898.600.220
		Sterylizator mięsny	28.863.290
Dyrekcja i administracja	4.079.828.063	Sprzedaż paszy	1.819.643.792
Przyczynienie się do kosztów		Fabryka lodu	1.344.069.050
administracyjnych zarządu		Chłodnie	411.280.324
centralnego miasta	136.621.781	Opłaty ubezpieczeniowe	9.489.400
Utrzymanie budynków	1.207.858.620	Kotły	125.508.581
Eksplotacja rzeźni i targowisk	2.293.212.612		12.354.975.742

Rzeźnie, targowiska trzody chlewnej wedle zamknięcia rachunkowego za rok 1926.

Dochody:		Rozchody:	
Rzeźnie i targowiska	27.783.037.580	Dyrekcja i administracja	3.913.692.706
Warsztaty	1.552.339.126	Przyczynienie się do kosztów	
Magazyn centralny	658.431.399	admin. miasta	136.621.781
Sterylizator mięsny	53.717.800	Utrzymanie budynków	868.413.505
Sprzedaż paszy	2.224.781.400	Maszyny	2.359.709.866
Opłaty ubezpieczeniowe		Targi i rzeźnie	4.378.867.041
(od ognia)	1.200.537.700	Warsztaty	1.856.046.548
		Magazyn centralny	1.028.996.941
		Sterylizator mięsny	135.515.747
		Sprzedaż paszy	1.895.252.752
		Opłaty ubez. od ognia	23.075.072
	33.472.845.005		16.596.131.937

Celem i zadaniem Kasy Targowej jest zgodnie z zachodnimi doświadczeniami, oddziaływanie w kierunku podniesienia obrotu bydłem i trzodą i wykluczenia pośrednictwa, tak, by towar mógł być na drodze komisowej bezpośrednio sprzedany od producentów w ręce budapeszteńskich komisjonerów i rzeźników, oraz masarzy, dalej działalność w kierunku wyzyskania hodowli, opasu i obrotu bydłem dla celów racjonalnego zaopatrzenia ludności w dobre i tanie mięso, produkty uboczne, oraz przeroby. W tym celu udziela Kasa Targowa w Budapeszcie, wzorem tego rodzaju instytucji na Zachodzie, kredytu i zaliczek producentom bydła i trzody, komisjonerom, hurtowym handlarzom, masarzom, rzeźnikom, fabrykom przerobu mięsa i t. d., przeprowadza komisowe sprzedaże bydła, trzody i produktów, obejmuje monopolicznie obroty targu łącznie z wypłatą cen sprzedażnych wszystkich sztuk bydła i trzody na targowisku, dalej również wyłącznie czynności i służbę ostemplowania i szybowania wagonów na terytorjum targowiska. Wreszcie kasa targowa załatwia wszystkie czynności bankowe, łącznie z wkładami, dyskontem weksli, handlem walutami i t. d. Kasa przyjmuje wszystkie sztuki bydła i trzody, żywe lub bite, przychodzące na rynek budapeszteński. Każda sztuka pozostaje od chwili przybycia do sprzedaży, czy dalszego transportu pod opieką Kasy Targowej, która wzamian za odpowiednie opłaty załatwia wszystkie sprawy, związane z wyładowaniem, pędzeniem, wyżywieniem i stemplowaniem bydła i trzody, nadto kasa płaci wszystkie podatki, opłaty i koszty, obciążające sprzedawcę lub nabywcę i to bezpłatnie do końca następnego dnia po przybyciu bydła, a od tej chwili za pobraniem niskich odsetek. W obrocie komisowym, zaliczkuje kasa także koszty przewozu (frachty) i cła; kasie przysługuje prawo potrącenia z ceny sprzedażnej wszystkich kosztów, posiada ona daleko idące prawa zastawu na bydle i trzodzie, ważne nawet w postępowaniu konkursowem.

Sprzedaż towaru następuje bezpośrednio na drodze komisowej przez maklerów Kasy Targowej, lub też sprzedaży dokonują komisjonerzy prywatni, a nawet bezpośrednio właściciele i producenci. Ceny sprzedażne wypłaca bezwzględnie Kasa Targowa, jeszcze w tym samym dniu; gdy jednak zachodzi obawa przepłacenia towaru, Kasa wypłaca sprzedawcy tylko wówczas daną sumę, jeśli nabywca uprzednio zapłacił ją Kasie. Kasa udziela zaliczek właścicielom bydła, trzody i mięsa. Wszystkie płatności następują w kasie, sprzedaż i zakup odbywa się z reguły gotówkowo, chyba, że kasa udziela kredytu. Kredyt jest odpowiednio zabezpieczony (zastaw ręczny, kredyt personalny) stopniując wedle zdolności kredytowej, obrotów i t. d. Najwyższa stopa procentowa kredytów i zaliczek, udzielanych przez Kasę, nie może przekraczać $1\frac{1}{4}\%$ ponad stopę dyskontową Banku emisyjnego, tytułem prowizji manipulacyjnej może być pobrany najwyżej odsetek $\frac{1}{8}$ — $\frac{1}{4}\%$ kredytowanej sumy. Komisjonerzy budapeszteńscy płacą za kredyt, niezbędny dla ich dwutygodniowego

zapotrzebowania bydła, prowizję manipulacyjną w wysokości $\frac{1}{2}$ pro mille sumy pożyczkowej, sprzedawcy płacą od 4 do 5 pro mille sprzedażnej ceny brutto za inkaso. Opłaty za nadzór niesprzedanych sztuk wynoszą za dzień i sztukę 1 pro mille ceny przeciętnej, opłaty komisowe również 1% ceny sprzedażnej brutto, nadto kasa pobiera opłaty za stemplowanie, pędzenie trzody, szybowanie pociągu i drobne usługi. Z czystego zysku Kasy musi być zapłacona dywidenda w wysokości 5%, dalsze 5% idzie na fundusz rezerwowy (aż do wysokości 30% kapitału zakładowego), 10% na tantiemy dyrekcji, 10% na gratyfikacje dla sił urzędniczych, wreszcie reszta po opłaceniu superdywidendy pozostaje do swobodnego rozporządzenia spółki akcyjnej. Tantiemy przedstawicieli magistratu zniesiono, otrzymują oni obecnie stałe dodatki do pensji. Kasa wykazuje w 1926 r. — 24,490,608 pengö *), po stronie aktywów i pasywów, czysty zysk wynosi 304.979 pengö. Koszty dyrekcji i personelu wynosiły 821.378, koszty handlowe 349.351, podatki 193.877 p. Opłaty inkasowe przyniosły 508.833, komisowe 106.918, stemplowanie i pędzenie 122.018 pengö. Procenty od kredytów i zaliczek przyniosły 416.991 p.

Czysty zysk rozdzielono w sposób następujący: 25.000 pengö (5% od kapitału zakładowego) przeznaczono na dywidendy, 175.000 na superdywidendę (35%), 54.450 na tantiemy dyrekcji i urzędników, 32.000 na fundusz pensyjny, 16.000 na cele kulturalne i dobroczynne, resztę przelano na rok następny.

Z sum kredytowych uzyskali budapeszteńscy rzeźnicy, komisjonerzy i handlarze 41.5% (8.288.145 p.), rolnicy i prowadzący opas 7.274.331 (36%) z obowiązkiem obesłania rynku budapeszteńskiego, reszta t. j. 4.518.974 p.: t. j. 22.5% przypadła na inne obroty. Obrót kasowy wynosił 677.125.988 p. t. j. o 26.2% więcej niżli w roku poprzednim. *). Widzimy więc, iż kasa buda-

*) Pengö = 12.500 kor. pap.: 0.905 szwaj. frank.

****) Bilans Kasy Targowej w Budapeszcie za rok 1926.**

Aktywa	w pengö	Passywa.	
Kasa	953.415.41	Kapitał zakładowy	500.000.—
Dewizy i waluty	160.720.06	Rezerwowy kapitał	261.480.89
Efekty	119.473.93	Zmniejszenie wartości	25.124.25
Hipoteki	3.575.159.24	Nie podniesione dywidendy	4.841.36
Fundusze pensyjne	20.055.73	Fundusz pensyjny	122.754.44
Weksle	1.609.472.19	Weksle reskontowane	13.920
Dłużnicy	17.323.560.24	Wkłady oszczędnościowe	2.016.998.29
Inwestycje i urządzenia	251.028.19	Wierzyciele	21.240.509.93
Nieruchomości	477.723.33	Zysk	304.979.16
	24.490.608.32		24.490.608.32

beszteńska wykazuje olbrzymie obroty bydłem i mięsem. Monopol przyznany kasie jest bardzo daleko idący, obejmuje on prócz właściwych agend kredytowo - zaliczkowych, nadto szereg funkcji kancelaryjnych i manipulacyjnych w rodzaju stemplowania, pędzenia i t. d. Opłaty te przynoszą kasie bardzo znaczne dochody, niemniej są one o tyle korzystne dla poszczególnych klientów kasy, iż uwalniają ich od utrzymywania wielce drogiego aparatu inkasowego, spedycyjnego, i t. d. Uważamy jednak, że opłaty w kasie budapeszteńskiej są za wysokie (objawia się to np. w porównaniu z czechosłowacką kasą targową), nadto są one zbyt rozdrobnione na szereg tytułów, co czyni mimowoli wrażenie zbytniego fiskalizmu. W rozdziale dywidendy uderzają zbyt wysokie superdywidendy i tantjemy, brak natomiast dostatecznych odpisów. Równocześnie budapeszteńska Kasa Targowa, dzieląc w tej mierze doświadczenia kas zachodnich, nie stara się chronić dostatecznie interesów spóżywców, w szczególności organizacje konsumentów i spółdzielczy ruch spóżywczy prawie nie korzysta z usług kasy, będącej i tu pod zbyt silnym wpływem komisjonerów i handlarzy, oraz w mniejszym stopniu producentów rolnych. Forma Towarzystwa Akcyjnego jest tu o tyle zbędną, iż 80% kapitału jest w ręku miasta, które jednak ulega, jeśli chodzi o politykę mięsną, zbyt silnie wpływowi prywatnego kapitału, reprezentowanego zaledwie w 20%. W każdym razie, biorąc pod uwagę wysoce nieuregulowane stosunki obrotu bydłem i mięsem w stolicy Węgier i cechujący ten obrót, zbyt silny wpływ czynnika pośredniczącego, oraz lichwiarskie odsetki, liczone wobec braku gotówki obrotowej, należy uznać działalność Kasy Targowej za wielce celową, umożliwia ona bowiem przez stałe notowania cen i obrotów ścisłą jawność i ścisłą kontrolę, usuwając przez udzielanie zaliczek i kredytów, oraz załatwianie ubocznych czynności na dogodnych warunkach, niedopuszczalnie wysokie zyski pośredników i pokątnych lichwiarzy.

Ceny bydła i mięsa dzięki działalności kasy straciły na rynku budapeszteńskim charakter wybitnie spekulacyjny i losowy.

Obok rzeźni, targowisk bydlęcych i Kasy Targowej, prowadzi miasto 7

Rachunek zysków i strat.

Wydatki.

Dyrekcja i personel	821.378.41
Koszty administracyjne	349.351.39
Podatki i opłaty	193.877.37
Zysk	304.979.16

1.669.586.33

Dochody.

Przeniesienie zysku z r. 1925	7.728.32
Opłaty inkasowania	508.853.21
Opłaty komisowe	106.918.53
Opłaty przepędowe i stem- plowe	122.018.34
Różne	507.075.97
Procenty	416.991.96

1.669.586.35

hal targowych; nawet największa hala mimo nazwy centralnej hali targowej obsługuje raczej obrót detaliczny. Hale połączone z chłodniami nie są również samodzielnymi przedsiębiorstwami komunalnymi, podlegając centralnej administracji ze strony miasta, na czele każdej hali stoi inspektor. Organizacja hal budapeszteńskich nie odbiega od ustalonego typu tego rodzaju zakładów na Zachodzie, działają tu jednak urzędowi pośrednicy, którzy są upoważnieni pod kontrolą miasta do sprzedaży w halach towarów wysłanych pod ich adresem, lub hal targowych. Maklerzy miejscy mają prawo odbywania publicznych licytacji, nie mogą jednak na własny rachunek prowadzić obrotu artykułami żywnościowymi. W ten sposób umożliwiono producentom rolnym bezpośrednią sprzedaż towaru w halach targowych bez uciekania się do pośrednictwa, racjonalne urządzenia komisowe przyczyniają się tu do wykluczenia spekulacji i wahań cen, umożliwiając bezpośredni kontakt producentów z konsumentem. Zarząd hal targowych prowadzi stałe wykazy cen artykułów pierwszej potrzeby. Ogólny obrót hal wyniósł w r. 1926 znacznie powyżej 1 milj. centnarów metr., nie licząc towarów przywożonych furmankami. W ustaleniu opłat gmina nie liczy na znaczne zyski, starając się jednak o pokrycie wszelkich kosztów. Charakter nie tylko policyjny, lecz i gospodarczy jest tu zapewniony, dając ludności stolicy Węgier ochronę przed drobnym pośrednictwem i lichwą żywnościową. Niemniej dochody przewyższają znacznie wydatki (29.614.076.896 dochody, 14.755.114.586 rozchody w koronach pap. w r. 1926).

Wskutek prowadzenia ściśle kameralnej rachunkowości i braku pozycji umorzenia, oprocentowania i renowacji, w dochodach przeważają opłaty za wynajm miejsc sprzedaży, chłodni, magazynów i składów, oraz opłaty za oględziny mięsa, w rozchodach najwyższe pozycje tworzą utrzymanie budynków i eksploatacja hal, oraz urządzenia maszynowe *).

*) Hale targowe (wedle zamknięcia rachunkowego za rok 1926).

Dochody	w pap. kor.	Wydatki:	
Wynajm miejsc sprzedaży	16.534.079.160	Administracja	739.200.708
Wynajm piwnic i mag.	634.374.050	Utrzymanie budynków	2.431.691.962
Wynajm chłodni	569.587.800	Maszyny	1.261.518.213
Wynajm lokali, sklepów	854.132.163	Hale	8.740.974.196
Opłaty wagowe	322.380.700	Warsztaty	1.061.103.608
Wynajm składów okrętowych i kolejowych	2.382.561.775	Magazyny	520.625.899
Prąd elektryczny	559.083.912		
Warsztaty	732.246.671		
Magazyny	686.313.530		
Opłaty za oglądanie mięsa	4.680.715.804		
Wynajm wywłaszczonych domów	372.864.000		
Różne	1.285.737.331		
	29.614.076.896		14.755.114.586

Instytut dla badań środków żywności poddał badaniu 27.210 towarów — wykazując w dochodach 2.149.204.101 kor. pap. w rozchodach 2.043.127.672 kor. pap.

Obok jednak pośrednich agend aprowizacyjnych, wypełniających zadania samorządu terytorjalnego w stosunkach zachodnich, prowadzi zarząd miasta Budapesztu szereg placówek bezpośredniego zaopatrzenia i regulacji cen, więc przerobu, transportu i sprzedaży hurtowej i detalicznej artykułów żywności. Ta strona działalności miasta interesuje nas na tem miejscu specjalnie, gdyż obok Warszawy, Budapeszt jest drugim miastem europejskiem o wysoce rozbudowanych bezpośrednich agendach aprowizacyjnych.

Agendy te starają się ująć nietylko proces obrotu handlowego, ale główne procesy przerobu od ziarna do chleba.

Miasto prowadzi w tym celu wielką piekarnię, która zrazu (założona w 1903 r.) zaspakaja własne potrzeby instytucyj miejskich, od r. 1907 jednak, obliczona jest na zbyt prywatny, przeciwdziałając dążeniom spekulacyjnym przemysłu i rzemiosła piekarskiego *). Fabryka wyrabia także makaron. Zdolność produkcyjna piekarni budapeszteńskiej wynosiła do r. 1923, t. j. do wprowadzenia zakazu nocnej pracy 56.000 kg. Po wprowadzeniu zakazu nocnej pracy produkcja waha się około 15.000 kg. (w r. 1926 12.000 kg.).

Fabryka urządzona nowocześnie, która pracowała na 3 szychty, wobec zakazu nocnej pracy musiała jedną szychtę zlikwidować, nadto zmniejszył się zbyt pieczywa wobec faktu, iż chleb produkowany poobiedzie nie znajdował nabywców rano, jako nieświeży, co wszystko podwyższyło koszty produkcji wedle obliczeń Dr. Harrera o 60% (na 100 kg. chleba trzeba było zużyć zamiast dawnych 19 kg. obecnie 43 kg. węgla). Obecnie produkcja chleba z miejskiej piekarni zaspakaja tylko 5% ogólnej konsumcji chleba w stolicy, podczas gdy w r. 1922 około 25%. Nieuniknione więc będą tu próby przystosowania technicznego wypieku do nowych warunków prawnych i gospodarczych, podrożenie bowiem wskutek skurczenia zbytu kosztów wypieku w mechanicznej piekarni komunalnej, obliczonej na masową produkcję, jest dowodem nieracjonalnego kierownictwa technicznego i handlowego, ten sam bowiem zakaz pracy nocnej wprowadzono w innych miastach, zresztą obowiązuje on również rynek prywatny. Dostosowanie odpowiednich urządzeń piecowych i technicznych do nowych warunków może obecnemu stanowi rzeczy zaradzić skutecznie. Sprzedaż chleba z komunalnej piekarni następuje w 7 halach targowych, w 31 jatkach końskiego mięsa, w 55 sklepach miejskich i 83 prywatnych skle-

*) Por. Les Annales de L'Économie Collective 1922. François Harrer. Le développement de la boulangerie municipale de Budapest.

pach korzennych. Spółdzielnie i mleczarnie, które dawniej brały chleb miejski, obecnie posiadają własne piekarnie. W r. 1926 sprzedawała piekarnia miejska dziennie 9.900 kg. chleba w rozprzedaży prywatnej, w tem 8000 kg. chleba pszennego, 1000 kg. pszenno - żytniego i 900 kg. żytniego (25% przymieszki pszenicy). Resztę t. j. 2.100 kg. otrzymały szpitale i instytucje miejskie.

Ceny chleba miejskiego były o 0,03 pengö tańsze od ceny chleba w obrocie prywatnym. Natomiast zwiększyła się produkcja przerobów mącznych (w roku 1926 — 141.200 kg.).

Rezultaty piekarni miejskiej, zatrudniającej 161 robotników, w tem 50 fachowców wykazały 1.168.562 pengö w aktywach i passywach, przyczem maszyny i budynki reprezentowały wartość 715.352 p., urządzenia piekarniane 98.504 p., zapas towarów 172.799 p. Fundusz zmniejszenia wartości urządzeń wynosił po stronie pasywów 22.809, wartość obecna inwestycji 370.301 p. fundusz pensyjny 110.204. Nadwyżka wynosi zaledwie 3.637 p., piekarnia wpłaciła jednak kasie miejskiej za r. 1926 — 11.811 p.

Pensje i koszty administracji pochłonęły 138.490 p., surowiec 1.221.097 p., ogółem wydatki wyniosły 2.029.013 p., dochody dosięgły również kwoty 2.029.013 p. (rachunek zysków i strat), w tem sprzedaż chleba 1.979.831 złotych. *).

*) Bilans fabryki chleba przedstawia się następująco:

Rok 1926.

Aktywa	w pengö	Passywa:	
Maszyny i budynki	715.352,57	Obecna wartość inwestycji	370.301,36
Urządzenia	98.504,89	Fundusz zmniejszenia	22.809,06
Gotówka	7.431,96	Wierzyciele	255.997,69
Efekty	9.110,—	Fundusz pensyjny	110.204,80
Zapasy towarów	172.799,22	Konto przechowania	
Dłużnicy	165.363,37	wierzytelności	405.611,77
		Nadwyżka	3.637,33
	1.168.562,01		1.168.562,01

Rachunek zysków i strat.

Wydatki:		Dochody:	
Place i koszty admin.	138.490,13	Wyniki konta towarowego	1.979.831,33
Materiały, surowce	1.221.097,37	Różne dochody	49.189,10
Koszty handlowe	623.168,21		
Odpisy na zmniejszenie wartości	22.809,06		
Fundusz pensyjny	8.000,—		
Dopłata do budżetu komunalnego miasta	11.811,33		
Nadwyżka	3.637,33		
	2.029.013,43		2.029.013,43

Piekarnia komunalna w Budapeszcie, pomijając jej okres przesileniowy, odgrywa decydującą rolę w obrocie chlebem, pokrywając normalnie około 25% spożycia stolicy. Wpływ regulacyjny zarówno co do jakości, jak i ceny był niewątpliwy. Piekarnia jest samoistnem wyodrębnionem przedsiębiorstwem, pozostającym jednak pod kontrolą i nadzorem sekcji aprowizacyjnej magistratu, oraz specjalnej komisji piekarnianej. Miasto poczyniło w ostatnich czasach posunięcia, mające na celu ostateczne przezwyciężenie trudności, związanych ze zniesieniem pracy nocnej i zmniejszeniem zbytu, chodzi tu o nowoczesne urządzenia techniczne i handlowe (organizacja zbytu i dostawy), które powinny wzorem innych miast, posiadających piekarnie komunalne, przywrócić piekarni samorządowej w Budapeszcie jej pełne znaczenie regulacyjne.

Niezwyczajnie interesującym działem bezpośredniej aprowizacji miejskiej jest komunalny przerób i sprzedaż mięsa końskiego, konsumowanego tu w znacznych ilościach przez uboższą ludność. W r. 1905 przyznano monopol bicia koni, wyrobu i sprzedaży mięsa końskiego gminie, a to ze względów zdrowotnych i handlowych, obawiano się bowiem, iż prywatny obrót będzie mięso końskie pozbywał jako wołowe po droższych cenach. Przedsiębiorstwo obrotu mięsem końskiem jest urządzone na terenie 24710 m², jako wielka fabryka, posiadająca budynki administracyjne, halę uboju, budynek solenia i mycia wnętrzności i kiszek, wreszcie fabrykę kielbas z chłodniami i t. d., prócz tego stajnie, warsztaty, chłodnie. Przedsiębiorstwo rozporządza 31 (zrazu 3) punktami sprzedaży, rozrzuconemi po całym mieście. Kapitał inwestycyjny i obrotowy, zwrócony później w pełnowartościowej walucie, dało miasto. W zimie pracuje 140 robotników, oraz prócz dyrektora 14 urzędników. I to przedsiębiorstwo jest wyodrębnione i samodzielne, podlegając jednak kontroli miasta i specjalnej komisji (w rodzaju niemieckiej deputacji, polskiej delegacji). W r. 1926 ubito 7476 koni o wadze 2.775.981 kg. Na cele spożycia ludzkiego przeznaczono 1.244.352 kg., w tem 490.310 kg. kielbas.

Ceny mięsa końskiego były bardzo niskie, stosując się ściśle do kosztów produkcji. W r. 1926 cena 1 kg. mięsa końskiego wynosiła 0.90 pengö, podczas gdy najgorszego gatunku mięsa wołowego 1.90 p., cena kielbasy końskiej 0.54 p., podczas gdy wieprzowej 2.90 p., smalcu 1.60 p., smalcu wieprzowego 2.42 p. i t. d. Uprzedzenia ludności co do spożycia końskiego mięsa z wolna ustępują, ludność biedniejsza znajduje w mięsie tem, bynajmniej nie gorszem pod względem siły odżywczej od innych mięs, tani artykuł żywności, pozwalający nawet najbiedniejszym na stałe spożycie mięsa. Miasto ujęło zupełnie słusznie obrót końskiem mięsem w swe wyłączne ręce, uniemożliwiając spekulację i fałszowanie. Nadto miasto w uznaniu humanitarnych podstaw tej dziedziny obrotu, przeznaczonej dla biedniejszych warstw, rezygnowało z zysków i tak w r. 1926 nadwyżka wynosiła tylko 54.09 pengö przy 391.595.57 p. obrotu bi-

lansowego. Wśród wydatków figurują dość wysokie koszty personalne 320.368 p. (płace urzędników i robotników), pozycje rzeczowe wynoszą 126.387 p., dotacja rezerw pochłonęła stosunkowo niewielką sumę 20.309 p. Sprzedaż mięsa dała 489.049 p. Obrót wynosił 494.111 p. *).

Podobnie jak Warszawa posiada Budapeszt własne sklepy miejskie sprzedaży detalicznej. Co charakterystyczniejsze jednak, sklepy te powstały podobnie, jak we Lwowie, już przed wojną, gdyż w r. 1911 (w Warszawie dopiero w r. 1914 przy Komitecie Obywatelskim) dla celów regulacji cen w okresie drożyzny kosztów utrzymania. Przedmiotem obrotu są w wyższym jeszcze stopniu niżli w Warszawie towary i artykuły masowego zapotrzebowania, zakupywane o ile możliwości u producentów. Nadto czynne są w wielkim stylu wytwórnie i fabryki przerobów.

Miejskie zakłady spożywcze mieszczą się na obszarze 5.800 m.² obok głównej rzeźni. Obejmują one halę uboju, fabrykę przerobów mięsnych z bydła i trzody, chłodnię, prasę hydrauliczną, fabrykę kiełbas, magazyn i sortownię jaj, mleczarnię (mleko i masło), palarnię kawy, magazyn korzeni, halę uboju i tuczarnię drobiu, stajnie, magazyny, warsztaty, pralnie i t. d. Całe przedsiębiorstwo jest samodzielne handlowo, podlegając jednak jak poprzednie miastu i komisji (przedsiębiorstwo wydzielone, o statucie bez osobowości prawnej). Na czele stoi dyrektor, zakłady zatrudniają 476 pracowników, w tem 50 urzęd-

*) Bilans zakładów mięsa końskiego wedle zamknięcia rachunkowego za rok 1926.

Aktywa	w pengö	Passywa:	
Budynki	169.626.96	Różnice w przerachowaniu	148.035.22
Urządzenia	76.570.09	Rezerwa na zmniejszenie wartości	132.309.85
Gotówka	13.470.18	Wierzyciele	24.352.12
Stan wkładów pieniężnych	62.973.17	Fundusz rezerwowy	72.265.44
Efekty	6.283.07	Zabezpieczenie materiału rzeźnego	5.460.27
Zapasy towarów	34.445.65	Depot efektów	483.07
Dłużnicy	28.223.99	Depot gotówki	5.435.17
Kaucje	2.46	Opłaty targowe	1.506.24
		Podatek zarobkowy	126.88
		Podatek inwalidzki	7.22
		Prześciowe pozycje	1.500.03
		Nadwyżka	54.09
	391.595.57		391.595.57

Rachunek zysków i strat.

Wydatki.	pengö	Dochody:	
Wydatki personalne	320.368.81	Z przeniesienia r. 1925	616.75
Rzeczowe wydatki	126.387.04	Wyniki konta towarowego	489.049.72
Podatki	26.991.68	Procenty	4.444.69
Dotowanie rezerw	20.309.85		
Nadwyżka	54.08		
	494.111.16		494.111.16

ników (283 robotników). Zakłady aprowizacyjne mają żywotnie rozwinięty dział rzeźny i mięsny, oraz wędlinowy, dział jajczarski (sortownie, prześwieclenia, chłodnie, przepakowanie i t. d.), który sprowadza towar od producentów i ekspozytur prowincjonalnych, dział drobiu (zakup, tuczenie, ubój oraz sprzedaż), dział mleczny i maślany, oraz serowy (wyrób maszynowy i opakowanie), oraz dział kolonialny. Zakłady zakupują towar bezpośrednio od producentów krajowych i zagranicznych, następnie po zamagazynowaniu, przechowaniu i odpowiednim przerobie oddają handlowi detalicznemu, oraz własnym sklepom miejskim, dla dalszej rozprzedaży. Nadto bezpośrednio otrzymują towar szpitale, instytucje miejskie i dobroczynne.

Dotychczasowe obroty są zupełnie wystarczające wedle dr. Herrera dla wywarcia decydującego wpływu regulacyjnego. Kalkulacja obejmuje cenę brutto zakupu, nadto przy bydle żywym, stratę przy uboju (przy jajach wysortowane i t. d.), plus koszty handlowe, (manipulacyjne), udział w ogólnych kosztach administracji, amortyzacja i oprocentowanie, podatek (obrotowy), prowizja sprzedaży i przyczynienie się do budżetu miejskiego. Pomijając tę ostatnią pozycję, jako zresztą nie zawsze uzasadnioną spotykamy wszystkie inne pozycje w kalkulacji Zakładów Zaopatrywania Warszawy, o których będzie później mowa. Z wzrostem obrotów koszty handlowe i udział w ogólnych kosztach administracji maleje wydatnie. Ceny w obrocie komunalnym były w r. 1926 o 10,3% niższe, niżli w obrocie prywatnym, w niektórych artykułach, jak np. w mięsie różnica ta dochodziła do 20%, w dziczyźnie nawet 40%, serach 39% i t. d.

Cena w obrocie komunalnym była niższą od ceny w obrocie prywatnym.

Kiełbasa	12.5
Mięso wieprzowe	0.9
Smalec	3.9
Słonina	13.0
Mięso wołowe	18.5
Mięso cielęce	20.4
Dziczyzna	40.4
Drób	14.2
Ser owczy	39.9
Masło	5.4
Ser	2.3
Jaja	8.6
Bób	36.2
Groch	32.2
Soczewica	6.6
Ryż	4.3

Bezpośrednie obroty handlowe samorządu zwiększyły się w ostatnim pięcioleciu o 300%, przyczem zmalały obroty towarami kolonialnymi i luksusowymi, wzrosły zaś artykułami masowego zapotrzebowania. Biorąc za podstawę obniżkę cen o 10,3%, Dr. Harrer oblicza oszczędności, jakie uzyskała ludność dzięki nabywaniu artykułów spożywczych w komunalnym obrocie hurtowym i sklepach miejskich na sumę 15.460.918.453 kor. pap. Ponadto obrót komunalny przyczynił się do powiększenia spożycia także wśród pracującej ludności tego rodzaju artykułów spożywczych, jak drobiu i dziczyzny.

Konto towarowe przyniosło w r. 1926 po stronie dochodów 1.849.388 pengö, nadwyżka dochodów nad wydatkami wynosiła 16.528 p., wśród wydatków zaznaczyły się koszty administracyjne i personalne kwotą 324.479, koszty handlowe kwotą 1.125.802.20 p. Wartość budynków figuruje w bilansie z kwotą 68.963 p., zapas towarów z kwotą 1.321.240 p.

Odrębny dział aprowizacji miejskiej stanowi obrót warzywami i owocami, pozostawiony nadal po wojnie mimo likwidacji systemu kontyngentowego. Dział ten ma na celu regulację jakości towaru i cen na rynku warzywno - owocowym przez nawiązanie bezpośrednich stosunków między producentem a konsumentem. Obrót warzywami i owocami wykazywał duże wahania cen i tendencję wybitnie spekulacyjną, co zmniejszało przy podwyżce cen spożycie i co za tem idzie zwracało się przeciw interesom rolników i ogrodników, oraz spożywców.

*) Bilans budapeszteńskich zakładów spożywczych za rok 1926:

Aktywa	w pengö	Passywa:	
Budynki i urządzenia	68.963.52	Wartość pożyczki amortyzacyjnej	260.442.—
Gotówka	518.071.58	Rezerwa zmniejszenia wartości	36.800.—
Efekty	5.200.—	Wierzyciele	2.641.898.34
Zapas towarów	1.321.240.39	Fundusz rezerwowy pensyjny	160.000.—
Dłużnicy	1.412.057.50	Różnica po przerachowaniu	253.495.95
Przejściowe pozycje	170.220.31	Przejściowe pozycje	126.589.01
		Nadwyżka	16.528.—
	3.495.753.30		3.495.753.30
Rachunek zysków i strat.			
Wydatki	w pengö	Dochody:	
Koszty personalne i administracyjne	324.749.73	Wyniki konta towarowego	1.849.388.70
Koszty handlowe	1.125.802.20		
Procenty	122.773.92		
Podatki	239.415.38		
Rezerwa zmniejszenia wartości	13.280.—		
Fundusz pensyjny	6.839.47		
Nadwyżka	16.528.—		
	1.849.388.70		1.849.388.70

Przedsiębiorstwo warzywno-owocowe miasta, obecnie włączone w zakłady aprowizacyjne, *rozpoządza specjalnemi magazynami i 40 miejscami sprzedaży, zatrudniając prócz dyrektora 21 urzędników, 65 robotników i 40 sprzedawców.* Oddział warzywny sprowadza towar bezpośrednio od producentów rolnych i ogrodniczych w całym kraju, mając stałe kontrakty i stałych dostawców wagonowych i kołowych. Ceny były niższe od 20 do 40% od cen w obrocie prywatnym. Obrót w r. 1926 obejmował 3.434.752 kg. kartofli, 316.342 kg. cebuli, 323.023 kg. kapusty, 187.129 kg. mieszanych warzyw, 116.682 kg. kapusty włoskiej, 18.404 kg. sałaty, 23.818 kg. papryki zielonej, 73.730 sztuk kukurydzy, 10940 kg. kalafiorów, 1506 kg. czosnku, 50.031 kg. zielonego grochu, 45939 kg. zielonej fasoli (szparagowej), 59.480 kg. ogórków, 34.270 kg. śliwek, 279.351 kg. jabłek, 36.827 kg. gruszek, 15.437 kg. wiśni, 9354 kg. czereśni, 16.011 kg. melonów i t. d., i t. d. Obroty warzywami i owocami dosięgły kwoty 306.278.69 pengö, w tem dochody ze sprzedaży towarów wynosiły 300.209 p. W wydatkach wedle rachunku strat i zysków koszty administracyjne wynoszą 221.979 p., podatki 3977, procenty 3328 p. Nadwyżka dochodów nad wydatkami — wynosi 5.431.52 p. Bilans wykazuje 483.358.79 p. w stanie biernym i czynnym, inwestycje figurują w aktywach z kwotą 309.832 p. *).

Apro wizacja komunalna stolicy Węgier pozostaje niewątpliwie w związku z gospodarczem położeniem miasta, w szczególności z wysoce nieuregulowanymi stosunkami obrotu artykułami pierwszej potrzeby. Jest uderzające, iż Buda-

*) Bilans miejskiej centrali owocowej za rok 1926.

Aktywa	w pengö	Passywa.	
Inwestycje	309.832.06	Rezerwa kapitału	48.000.00
Gotówka	12.009.46	Fundusz zmniejszenia wartości	210.713.35
Stan wkładów pieniężnych		Wierzyciele	159.245.27
(angelegter Geldbestand)	4.452.32	Fundusz pensyjny	49.360.—
Zapasy towarów	30.962.13	Przejęciowe pozycje	10.608.65
Dłużnicy	116.264.61	Nadwyżki	5.431.52
Przejęciowe pozycje	9.838.21		
	483.358.79		483.358.79

Rachunek zysków i strat.

Wydatki:		Dochody:	
Administracja	71.561.40	Przeniesienie z r. 1925	4.211.11
Koszty handlowe	221.979.47	Obrót towarowy	300.209.51
Podatki	3.997.85	Procenty	1.858.07
Odsetki	3.328.45		
Nadwyżka	5.431.52		
	306.278.69		306.278.69

peszt, stolica państwa wybitnie agrarnego, nawet po okrojeniu w Trianon, wykazywała daleko idące braki aprowizacyjne, objawiające się już przed wojną w spekulacji i lichwie żywnościowej, w masowym fałszowaniu środków żywności, oraz ustawicznym wahanii cen w miastach i ośrodkach przemysłowych (rozpiętość cen detalicznych i hurtowych).

Szereg urządzeń miejskich, służących bezpośredniej aprowizacji i regulacji cen zawdzięcza tedy swe powstanie nie tylko powojennej sytuacji zaopatrzenia i przymusowej gospodarce kontyngentowej, lecz istotnie odczutej potrzebie, wywołanej brakiem nowoczesnych udoskonaleń technicznych w obrocie artykułami pierwszej potrzeby, oraz nadmiernym rozrostem pośrednictwa. Jak dalece działalność aprowizacyjna miasta była uzasadniona w faktycznych stosunkach, świadczy fakt, iż obrót mlekiem, jednym z najważniejszych artykułów spożywczych wielkich miast, nie wchodzi prawie w zakres bezpośredniej działalności aprowizacyjnej stolicy Węgier, przyczyny tego stanu rzeczy leżą w żywotnym rozwoju mleczarstwa spółdzielczego w Budapeszcie, dzięki czemu miasto, obejmując masowy obrót niemal wszystkimi artykułami spożywczymi ograniczyło się jedynie do kontroli jakości mleka przez urząd mleczny, oraz do niektórych przerobów (ser, masło). Komunalny obrót spożywczy w Budapeszcie pozostaje więc w ścisłym związku z układem stosunków zaopatrzenia i regulacji cen, wykazujących w stolicy Węgier poważne braki zarówno pod względem technicznym, jak i handlowym.

Braki te ujawniają się przedewszystkiem w obrocie mąką i chlebem, stąd działalność piekarniana miasta była, jak widzieliśmy, szczególnie żywotną, pomimo osłabienia tempa wypieku i zbytu w ostatnich latach, następnie w obrocie bydłem, mięsem i przerobami (wędliny), gdzie miasto wystąpiło z nigdziein-dziej nie spotykanym w tej dziedzinie monopolem uboju, przerobu i sprzedaży mięsa końskiego, dalej w obrocie warzywami i owocami, stanowiącemi jeden z ważniejszych środków odżywczych ludności miejskiej, także wskutek spopularyzowania zasad nauki o witaminach, wreszcie w obrocie jajami, drobiem, dziczyzną i t. d.

Widzimy tu niemal wszystkie artykuły masowego zapotrzebowania spożywczego, przyczem miasto dba o rozszerzenie zbytu wśród szerokich mas ludności artykułów tego rodzaju: jak drób, dziczyzna, owoce i szlachetniejsze warzywa, które nie stanowią wprawdzie artykułów pierwszej potrzeby, lecz winny stać się stałym środkiem pożywienia przynajmniej w dniach świątecznych ludności robotniczej i pracowniczej.

Podobnie jak w stosunkach warszawskich miasto Budapeszt musiało się uciec wobec braku nowoczesnych urządzeń technicznych i słabego wyrobienia konsumentów, niezorganizowanych w gęstą sieć spółdzielczą, do przerobu, zakupu i sprzedaży artykułów spożywczych we własnym zarządzie, więc w od-

działach hurtowych i detalicznych, jatkach, sklepach i miejscach sprzedaży. W tym kierunku organizacja budapeszteńskich zakładów aprowizacyjnych zbliża się wielce do miejskich zakładów zaopatrywania Warszawy, wykazując jednak pewne odbieżenia. Budapeszteńska aprowizacja miejska ogranicza się jedynie do masowych artykułów spożywczych, więc chleba, mąki, mięsa, tłuszczów, wędlin, jaj, masła, sera, drobiu, warzyw i owoców, z wykluczeniem węgla, drzewa, towarów włókienniczych, obuwia i t. d. oraz tak ważnych artykułów spożywczych, jak sól i cukier.

Oddziały hurtowe są tu zorganizowane o tyle racjonalniej, niżli w Warszawie, iż oddział mięsny który w Zakładach Zaopatrywania Warszawy wie-dzie naogół suchotniczy żywot*), dzięki oderwaniu go od własnego uboju i przerobu, posiada w Budapeszcie własne rzeźnie i miejsca uboju (tak samo drób), oraz własne fabryki przerobów mięsnych i wędliniarskich (bajcowanie, wędzenie itd.). W ten sposób miasto opanowuje obrót mięsem od żywca do przerobów, regulując ceny dzięki wyeliminowaniu kilkakrotnych kosztów pośredniczących. To samo dotyczy drobiu, (tuczarnie), jaj (sortowanie, prześwie-łanie), a nawet kawy (palenia). Własny przerób i transport łączy się we wszy-stkich tych dziedzinach z własnym obrotem handlowym w sklepach i jatkach miejskich, obniżając ceny nieraz od 20 do 40% poniżej poziomu cen w prywat-nym obrocie. Nadto jakość przerobów jest w obrocie komunalnym zapewniona, dzięki kontroli chemicznej i żywnościowej. Oddział hurtowy posiada własne roz-budowane magazyny, chłodnie, stajnie, warsztaty itd., załatwiając wszystkie czynności przerobu, przechowania, zakupu i sprzedaży we własnym zarządzie. W obrocie żywnościowym korzysta miasto z prywatnego handlu detalicznego, jako znacznie większego od własnych sklepów okręgu zbytu. Handel prywatny korzysta tu podobnie, jak w Warszawie z Miejskich Zakładów Zaopatrywania, z obsługi miejskich zakładów aprowizacyjnych w Budapeszcie, co rozszerza oczywiście pojemność wpływu regulacyjnego miasta na ceny artykułów pierw-szej potrzeby. Nie mamy niestety bliższych danych co do stosunków prywat-nego obrotu spożywczego z miastem, niemniej doświadczenia aprowizacji war-szawskiej w tym kierunku poczynione świadczą, iż handel detaliczny, pozba-wiony większego kapitału obrotowego i skazany skutkiem tego na spekulację i lichwiarski obrót półhurtowy, korzysta chętnie z obsługi komunalnej, zwłasz-cza przy ułatwieniach kredytowych i transportowych.

Miasto rozporządza względnie poważnym zasobem, gdyż 126 własnych detalicznych miejsc sprzedaży (55 sklepów, 31 jatek z końskim mięsem, 40

*) Por. moją Politykę aprowizacyjną samorządu miejskiego. Warszawa. Sprawozdanie z działalności Wydziału Zaopatrywania. 1927.

składów detalicznych warzyw i owoców), sieć sklepów i punktów sprzedaży ułatwia w wysokim stopniu czynności regulacyjne.

Wpływ czynnika komunalnego na ruch cen jest niewątpliwy, aczkolwiek w ujęciu tego zjawiska nasuwają się trudności metodologicznej natury, które poruszam bliżej w części o działalności miejskich zakładów zaopatrywania Warszawy, jako drugiej stolicy, mającej rozbudowany aparat bezpośredniej działalności aprowizacyjnej. Ceny komunalnych artykułów spożywczych są znacznie niższe, niżli w obrocie prywatnym, niemniej różnica jest często zbyt znaczna, co zdaje się świadczyć z jednej strony o wybitnie patologicznych stosunkach obrotu żywnościowego w stolicy Węgier, z drugiej zaś o niewyrobieńiu spożywców, którzy zawsze jeszcze ulegają hipnozie powojennej, objawiającej się zwłaszcza w krajach o zniżkowej walucie, w nieliczeniu się z groszem przy codziennych zakupach środków żywności. Działają tu nadto trudności komunikacyjne, czyniące niejednokrotnie wysoce utrudnionym zakup w zbytnio odległym sklepie miejskim.

Obniżkę cen osiągają miejskie zakłady aprowizacyjne stolicy Węgier na drodze gospodarczej, nie więc przez ulgi podatkowe, taryfowe, oraz subwencje i szczególnie korzystne kredyty państwowe, lecz przez stopniowe wyeliminowanie pośrednictwa, drogą dotarcia do producentów i pierwszych źródeł nabycia, przy równoczesnym udoskonaleniu technicznym i skupieniu wszystkich procesów od surowca do gotowego produktu, wreszcie przez kalkulację niskich zysków czystych, w niektórych zwłaszcza działach dla najuboższej ludności zupełnie zniesionych (np. w obrocie mięsem końskim).

II. Porozumienia międzykomunalne w celach aprowizacyjnych, spółdziałanie z obrotem spółdzielczym i prywatnym.

Urzędy lub referaty aprowizacyjne większych miast winny pozostawać w stałym kontakcie z samorządami wyższego stopnia (powiatowemi, okręgowemi, prowincjonalnemi, wojewódzkimi i t. d.) celem bezpośredniego sprawozdania artykułów spożywczych z okręgów wiejskich. Niejednokrotnie samorządy wyższego stopnia np. nasze wydziały powiatowe są jaknajbardziej zainteresowane w tem, by eksport z okolic, wykazujących nadwyżki zboża, lub bydła, do miast i ośrodków przemysłowych odbywał się bezpośrednio, bez udziału więc pośrednictwa. Niektóre z Sejmików, jak np. skierniewicki, utrzymywały własne centrale handlowe, które wysyłały szereg artykułów spożywczych do Warszawy, uzyskując wyższe ceny, niżli na miejscu. Nawiązanie bezpośrednich stosunków handlowych między wsią a miastem, producentem i konsumentem, wymaga w naszych specjalnie warunkach stałego kontaktu i spółdziałania obu rodzajów samorządu, ziemskiego i miejskiego, w których in-

teresie leży zarówno wyłączenie pośrednictwa. Jest to o tyle jeszcze możliwe i celowe, ile że samorządy powiatowe popierają żywotnie produkcję rolną i hodowlaną, oraz przetwórczą, utrzymując instruktoraty rolne i finansując urzędnictwo i ulepszenia techniczne, służące produkcji i obrotowi rolnemu.

W interesie jednak wzmożenia produkcji rolnej leży organizacja trwałego zbytu, na który oddziały aprowizacyjne samorządu powiatowego i miejskiego mają decydujący wpływ. Oczywiście w miarę rozwoju spółdzielni rolniczych i spożywczych, oraz reprezentacji interesów, więc Izb rolniczych, staje się bezpośrednia działalność samorządu na tem polu, więc zbliżenia producenta do konsumenta, stopniowo ograniczona, niemniej urzędy i wydziały aprowizacyjne miast muszą zabiegać wszelkimi środkami o pierwsze źródła nabycia: ziarna, mąki, bydła, mięsa, warzyw, owoców, nabiału i t. d. Porozumienie samorządów ziemskiego i miejskiego może tu oddać nieocenione usługi, zwłaszcza tam, gdzie jak u nas, obrót ziarnem i mięsem, oraz warzywami znajduje się przeważnie w ręku spekulacyjnym. Korzyści zresztą są obopólne, rolnik zwłaszcza podmiejski korzysta często dla celów rolniczych z odpadków *), (śmieci, pomyj i fekalji miejskich). Niektóre z gazowni miejskich dostarczają amoniaku dla celów nawozowych, inne przerabiają odpadki kuchenne na trwałą paszę (proces suszenia i wyzyskania gazów piecowych i t. d.), szereg miast prowadzi fabryki nawozów z odpadków rzeźnianych (krew, kiszki i t. d.). Kilka miast **) prowadzi w odpowiednio urządzonych zbiornikach wód odpływowych, stawy rybne, mające własność samooczyszczania, (Strassburg w r. 1911), inne wyzyskują energję cieplną elektrowni, zapomocą rur dla celów rolniczych i podniesienia wydajności ogrodniczo-warzywnej. W zamian za powyższe usługi i świadczenia miast, rolnicy chętnie dostarczają produktów rolnych i hodowlanych bezpośrednio komunalnym oddziałom aprowizacyjnym.

Przykładem bezpośredniego porozumienia między samorządem miejskim, a ziemskim, jest układ aprowizacyjny między miastem Frankfurtem nad Menem, a okręgiem (Kreis) Werterburg, który odstąpił miastu Frankfurtowi wzorowe urządzenie pastwiska na przeciąg 6-ciu lat za opłatą 50 mk. od sztuki, aż do chwili dojrzałości ubojowej. Miasto zakupuje bydło chude, które trzyma w zimie w stajniach u włościan, poczem w okresie pastewnym na pastwisku aż do chwili uboju. Całe urządzenie pastwiskowe, dostarczenie ekwiwalentu paszy w latach nieurodzaju i t. d., wraz z pieczę nad bydłem opasowem należy do samorządu wyższego stopnia.

*) Wedle obliczeń pruskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, w miastach niemieckich, liczących 20,5 miliona mieszkańców, odpadki kuchenne mogą dostarczyć 2,5 milj. ctn. metr. pasz treściwych, wartości 27,5 milionów mk. (w r. 1919).

**) Por. D. Zitzen: Die Lebensmittelversorgung der Städte, str. 18.

Niektóre miasta już przed wojną weszły wobec drożyzny mięsa na drogę daleko idącego porozumienia i spółdziałania z producentami rolnymi. Miasto Freiburg i Pr. posiada miejską hodowlę rasowych prosiąt, w które zaopatruje pobliskich rolników. Szereg miast popiera finansowo opas bydła i trzody, zorganizowany na zasadach spółdzielczych, chcąc w ten sposób zabezpieczyć sobie trwałe dostawy żywca po cenach ściśle skalkulowanych. Podczas wojny spółdziałanie aprowizacyjne wsi i miasta wyraziło się w powstaniu szeregu bezpośrednich placówek, które jednak nie przetrzymały okresu późniejszego. Natomiast pozostały po wojnie trwałe kontrakty dostaw z producentami. Mleczarnie i piekarnie miejskie korzystają z trwałych dostaw, podobnie oddziały mięsne, które dla racjonalnego obrotu łatwo psującym się mięsem i uniknięcia zbyt częstych wahań cen prowadzą często same, lub przy współdziałaniu czynnika spółdzielczego i prywatnego fabryki konserw i przerobów mięsnych. Nadto szereg miast (oddziałów aprowizacyjnych) korzysta obecnie z stałych dostaw spółdzielczych, które potrafiły w niektórych państwach, jak w Czechosłowacji *) np. zdobyć poważny wpływ na obrót spożywczy.

Nawiązanie bezpośredniego kontaktu miejskich oddziałów aprowizacyjnych z producentami rolnymi i ich zrzeszeniami winno się odbywać na podstawie porozumienia odpowiednich placówek samorządu miejskiego i ziemskiego, reprezentujących interesy ludności miejscowej i ogólnego dobra. W tym kierunku możliwości porozumienia są przeważnie niewyżyskane, nawet tam, gdzie istnieją oddziały aprowizacyjne miejskich i powiatowych związków komunalnych, inicjatywę powinny tu podjąć związki miast i zrzeszenia samorządów powiatowych, oraz reprezentacje interesów (Izby rolnicze), dążąc do utworzenia placówek spółdzielczych i samorządowych, poświęconych obrotowi. Dotychczasowe doświadczenia bezpośrednich stosunków między związkami komunalnymi, a producentami nie są bynajmniej zachęcające, gdyż rolnicy często nie dotrzymywali dostaw, zwłaszcza wśród korzystnych koniunktur wywozowych. Gwarancja więc związków komunalnych wyższego rzędu, Izb rolniczych i t. d. jest tu niezbędna, zwłaszcza w naszych warunkach. W wielu dziedzinach miasta unikną bezpośredniej działalności aprowizacyjnej przez racjonalne porozumienie z kołami spółdzielczymi i handlowymi. Mamy tego liczne przykłady na Zachodzie. Miasto Ulm zawarło specjalną umowę z miejscową spółdzielnią chowu i tuczenia trzody, której odstąpiło bezpośrednio grunta dla urządzenia stacji i kolejek, oraz udzieliło nadto nieoprocentowanych zaliczek na paszę treściwą (w wysokości 60 mk.) na każdą sztukę trzody chlewnej. Spółdzielnia ma obowiązek dostarczyć miastu oznaczoną ilość świń tłustych o ści-

*) Por. moją „Politykę aprowizacyjną Czechosłowacji”. Studium z zakresu interwencjonizmu gospodarczego. Warszawa 1929.

śle ustalonej wadze, za ściśle oznaczoną cenę jednostkową, ustaloną na okres pięciu lat. Przewidziane są pewne nieznaczne obniżki w chwili spadku cen żywca. Miasto przekazuje trzodę po cenie własnej rzeźnikom ubojowym, którym przysługuje 20% zysku. Wreszcie rzeźnicy detaliczni w myśl specjalnej umowy z miastem otrzymują mięso do sprzedaży po cenie niższej i oznaczonej. Punkty detalicznej sprzedaży mięsa miejskiego są oznaczone zewnętrznie, nadto ustanowione są specjalne tanie dni sprzedaży mięsa, w których konsumenci otrzymują towar w pewnych ograniczonych ilościach. Dzięki obfitości nawozu (z trzody) założono na gruntach miejskich łąki i pastwiska, które umożliwiły miastu utrzymanie pewnej ilości doborowych krów (mleko dla biedniejszych dzieci).

Przykładów spółdziałania czynnika spółdzielczego z czynnikiem komunalnym, jest oczywiście znacznie więcej w zakresie aprowizacyjnym. Miasta popierają rzeźnię spółdzielczą, udzielając im odpowiednich pomieszczeń i ułatwając im korzystanie z urządzeń technicznych, kredytów niskooprocentowanych i t. d. (Kasy Targowe). Często miasta popierają dla przełamania spekulacji i zmywy grossistów zrzeszenia detaliczne i tak w Augsburgu miasto udzieliło poparcia kredytowego — drobnym handlarzom mleka, celem usunięcia monopolu grossistów mlecznych. Zrzeszenie detalistów zakupiło dzięki kredytom miejskim racjonalną mleczarnię i serownię, zobowiązując się do niepodwyższania cen mleka i przerobów bez zezwolenia magistratu.

W szeregu miast (np. Monachjum) zarząd miejski poczynił ułatwienia w nabywaniu i eksploatacji mlecznych basenów wozowych, które jednak musiały przestrzegać cen przez miasto oznaczonych. Wreszcie istniejące jeszcze z okresu przymusowej gospodarki aprowizacyjnej centrale zostały w wielu miastach przemienione na spółki mieszane lub spółdzielcze, a nawet prywatne, obowiązane jednak w myśl specjalnych umów do przestrzegania cen w obrocie spożywczym.

Zarówno bezpośrednia, jak i pośrednia działalność aprowizacyjna samorządu terytorjalnego ma na celu regulację cen. Temu celowi muszą być podporządkowane wszelkie urządzenia i zarządzenia aprowizacyjne władz, które traktować muszą samorządowy obrót aprowizacyjny, jako środek do celu, a nie cel sam w sobie. Dotyczy to również stosunku aprowizacyjnych działów samorządowych do spółdzielczości spożywców. Miasta są powołane do prowadzenia racjonalnej administracji zaopatrzenia i regulacji cen, winny się jednak oprzeć w konkretnych zadaniach o istniejące już organizacje spółdzielcze, zarówno producentów, jak przede wszystkim konsumentów. Tam gdzie istnieją żywotne i sprawne spółdzielnie spożywców, posiadające własne wytwórnie, młyny i piekarnie, magazyny, sklepy spółdzielcze, jatki, punkty opałowe i t. d., gdzie centralne organizacje handlowe w rodzaju związków spółdzielni spożyw-

ców, nawiązują bezpośrednie stosunki handlowe z producentami, tam staje się zbędna bezpośrednia działalność samorządu terytorjalnego, ograniczając się do pośredniej tylko działalności, zwróconej ku ulepszeniu urządzeń technicznych i ogólnych warunków zaopatrzenia i obrotu artykułami pierwszej potrzeby.

Specjalny dział administracji aprowizacyjnej samorządu terytorjalnego stanowi popieranie inicjatywy spółdzielczej w kierunku udoskonalenia technicznego wypieku, uboju, oraz detalicznego obrotu artykułami spożywczymi. Samorząd terytorjalny może tu wydatnie poprzeć inicjatywę społeczną przez przydział placów pod budowę piekarni lub rzeźni spółdzielczej, przez wynajęcie na dogodnych warunkach ubikacji sklepowych w budynkach miejskich, udzielenie kredytu obrotowego z komunalnych kas oszczędności i t. d. Często ze względu na stosunki miejscowe będzie o wiele racjonalniej zamiast zakładać własne sklepy miejskie, uruchomić przy pomocy samorządu terytorjalnego spółdzielcze placówki sprzedaży detalicznej, oparte o związkowość spółdzielczą.*).

Pomimo zasadniczej różnicy między gminą, jako związkiem przymusowym prawa publicznego, a spółdzielnią, jako wyrazem dobrowolnej kooperacji, istnieją między temi czynnikami jaknajściślejsze węzły, wynikające raczej z lokalnego charakteru tych organizacji, oraz jaknajosobistszego stosunku członka spółdzielni i obywatela gminy do spółdzielczości i związku komunalnego. Obie organizacje cechuje w wysokim stopniu czynnik publiczny. Zwłaszcza komunalne przedsiębiorstwa aprowizacyjne zbliżają się w celach i organizacji, do placówek spółdzielczych. Te ostatnie przyznają członkom daleko idące prawa głosu i wpływu na tok interesów bieżących, w myśl zasady równości, powszechności i bezpośredniości, na długo przed tem, zanim prawo wyborcze do gmin przyznało je członkom związków komunalnych. Przedsiębiorstwa komunalne i spółdzielcze, przekazują czyste zyski, czy nadwyżki dochodów nad wydatkami, po uwzględnieniu odpisów i amortyzacji, pierwsze miastu, drugie członkom, w czym objawia się wyraźnie charakter publiczny obu tych organizacji, tembardziej, że zarówno przedsiębiorstwa komunalne, jak i spółdzielnie, część czystych zysków przeznaczają na unowocześnienie techniczne i rozszerzenie agend, nie tylko dla powiększenia zysków, lecz i racjonalniejszej obsługi szerokiej mas ludności.

Zarówno czynnik samorządowy, jak i spółdzielczy dąży przedewszystkiem do udoskonalenia funkcji zaopatrzenia, obrotu i przerobu, oczywiście w ramach finansowych możliwości, oraz do obsługi jaknajpowszechniejszych kół odbiorców. Stąd przedsiębiorstwa komunalne rozszerzają swą sieć gazową i elektryczną, oraz aprowizacyjną na przedmieścia podobnie jak spółdzielnie otwierają

*) Piszę o tem szerzej na innem miejscu „Społem” 1927/8 r.

w odleglejszych ulicach swe sklepy i jatki, aczkolwiek niezawsze rentowność jest tu zapewniona, a obroty są mniejsze niżli w śródmieściu. W granicach samowystarczalności, czynniki spółdzielczy i samorządowy są zawsze skłonne w wyższym stopniu obsłużyć i uwzględnić interesy szerokich warstw odbiorców i klientów, niżli czynnik prywatny, nadto pamiętajmy, sklepy spółdzielcze obsługują nie tylko członków, lecz mieszkańców danej miejscowości, regulując podobnie zresztą jak sklepy miejskie ceny artykułów spożywczych.

W interesie jednak gospodarki publicznej leży jaknajściślejsze ustalenie wzajemnych kompetencji, celem uniknięcia podwójnej roboty przez czynnik samorządowy i spółdzielczy. W wielu wypadkach jest pożądane ścisłe połączenie obu czynników w mieszanem towarzystwie dla opanowania sytuacji aprowizacyjnej. Dotyczy to zwłaszcza głównych surowców, węgla, drzewa, ziarna, bydła i t. d. Miasto jest odbiorcą tych artykułów w poważnych ilościach, zaopatrując swe zakłady, szpitale, przytułki, szkoły i t. d., w opał i żywność. Równocześnie istniejące w ośrodkach przemysłowych i miejskich spółdzielcze towarzystwa zakupu zaopatrują spółdzielnie związkowe w te same artykuły. Współdziałanie obu czynników, odgrywających niejednokrotnie poważną rolę na rynku krajowym, jest niezbędne, jeśli nie ma się uniknąć wzajemnego konkurowania, wielce szkodliwego dla sprawy zaopatrzenia i regulacji cen.

Stąd w szeregu miast i ośrodków przemysłowych widzimy na Zachodzie ścisłe współdziałanie czynnika spółdzielczego i samorządowego w dziedzinie zasadniczych surowców i środków żywności. Pierwszy wyraz wzajemnego współdziałania, spotykamy w naszych stosunkach przy tworzeniu rezerw zbożowych i akcji piekarnianej, (Zagłębie) nadto w akcji mięsnej Wydziału Zaopatrywania, który będzie pobierał mięso i przeroby z rzeźni spółdzielczej w Wołkowysku.

Miasto Wiedeń zorganizowało na zasadach kooperacji czynnika samorządowego i spółdzielczego obrót węglem, mięsem i warzywami, oraz owocami.

Austrjackie Towarzystwo spółdzielczych zakupów hurtowych („österreichische Grosseinkaufsgesellschaft") i gmina m. Wiednia utworzyły Towarzystwo mieszane obrotu węglem, grupujące dwu największych konsumentów kraju. Węgiel jest dostarczany bezpośrednio przez kopalnie czeskie na warunkach wielce dogodnych dla „Wihiko" (tak brzmi skrócenie nazwy Towarzystwa). Towarzystwo zakupiło ponadto lasy, prowadząc eksploatację na własny rachunek, zarówno dla celów opałowych, jak i budowlanych. W ten sposób osiągnięto wielce szczęśliwie bezpośrednie nawiązanie stosunków między producentami, a konsumentami, unikając wzajemnego konkurowania czynnika spółdzielczego i samorządowego, skoncentrowanych tu wspólnie w dążeniu

do opanowania rynku. Organizacja węglowa dyktuje ceny na rynku wiedeńskim, regulując obrót tym zasadniczym surowcem.

O wiele trudniejszą była na tym samym rynku sprawa obrotu bydłem i mięsem, wykazującego znaczne wahania w spędzie i cenach żywca, oraz przerobów. Gmina Wiednia weszła w porozumienie ze spółdzielniami rolniczymi, tworząc wspólnie z nimi „Związek gospodarczy dla obrotu mięsem i bydłem” („Wirtschaftsverband für den Fleisch und Viehverkehr”) przy współudziale organizacji rozdzielczej („Fleischbänkegesellschaft”), ta ostatnia jest towarzystwem mieszanem, złożonem z „Grosseinkaufsgesellschaft” (hurtowej instytucji spółdzielczej w rodzaju naszego „Związku Spółdzielni Spożywców”) i miasta Wiednia. Obrót detaliczny leży w ręku „Fleischbänkegesellschaft” i spółdzielni, zakup hurtowy i obrót bydłem z producentami i hodowcami załatwia Związek gospodarczy („Wirtschaftsverband”) łącznie z Kasą Targową. Podobnie na zasadach kooperacji czynnika spółdzielczego i samorządowego jest zorganizowane *Towarzystwo zaopatrywania w owoce i świeże warzywa* („Die Gesellschaft zur Versorgung mit Obst und Frischgemüse”). Towarzystwo dostarcza warzyw i owoców bezpośrednio z centralnego targu warzywnego (Grossmarkt), gdzie sprzedaje zresztą towar z wolnej ręki hurtownikom, do sklepów i składów spółdzielczych, zdejmując w ten sposób z kooperatyw wyłączne ryzyko dostaw łatwo psujących się towarów, nie nadających się do przechowania.

Ponieważ warzywa są sprzedawane na rynku głównym także prywatnym kupcom i odbiorcom, rozszerza się w ten sposób koło zainteresowanych, zmniejszając ryzyko jednego czynnika.

Miasto Wiedeń kupuje nadto towary włókiennicze dla swych urzędników i służby, oraz przytułków i szpitali, w fabryce ubrań i bielizny, należącej do „Grosseinkaufsgesellschaft”. W ten sposób fabryka spółdzielcza może przetrzymać martwy okres posezonowy, pracując wówczas dla miasta. Całoroczna produkcja równomierna potania jednak w wysokim stopniu koszty produkcji. To samo dotyczy wyrobu obuwia.

W ten sposób dzięki połączeniu wysiłków spółdzielczego i samorządowego czynnika w zakresie aprowizacyjnym, zdołano nie tylko uniknąć wielce podrażającego obrót i produkcję wzajemnego konkurowania w tym samym zakresie, lecz nadto osiągnięto dzięki połączeniu zakładów, wydatne usprawnienie i potanie kosztów wytwórczości, co wpłynęło na regulację obrotu i cen. Droga ta winna być zalecona w jaknajszerszej mierze także i dla naszych stonsunków, gdzie daje się odczuć niestety na pewnych zwłaszcza odcinkach brak wzajemnego współdziałania czynnika samorządowego i spółdzielczego, oraz racjonalnego rozdzielenia kompetencji.

Wszelka dwutorowość i konkurowanie wzajemne osłabia siły czynnika

publicznego, służącego naprawie stosunków aprowizacyjnych. Jedną z najbardziej ważkich stron spółdzielstwa czynników aprowizacyjnych, do których należy także spółdzielczość, jest ściśle określenie wzajemnych kompetencji i unikanie rozproszkowania. Dotyczy to także samorządu ziemskiego, który jako bliższy centrów produkcji rolnej i hodowlanej, może przyczynić się w wysokim stopniu do rozszerzenia rynków zbytu dla rolnictwa, z drugiej zaś strony do ulepszenia aprowizacji wielkich miast i ośrodków przemysłowo - handlowych, przez organizację bezpośrednich dostaw artykułów spożywczych ze wsi do miast przy pomocy miejscowych rzeźni komunalnych i spółdzielczych, organizacji spożywców, wagonów chłodniczych, chłodni, elewatorów i t. d. Podobnie muszą być wyzyskane dla celów podniesienia poziomu obrotu aprowizacyjnego porozumienia międzykomunalne, które w wielu miastach na Zachodzie doprowadziły do utworzenia samorządowych lub mieszanych związków aprowizacyjnych, wspólne urządzenia techniczne, okręgowe piekarnie, młyny i t. d. Tak np. powstała w naszym Zagłębiu Śląskiem piekarnia mechaniczna, samorządowo - spółdzielcza, oparta na wzajemnym zgrupowaniu kapitałowym i organizacyjnym czynnika samorządowego i spółdzielczego.

W ten sposób, przestaje być działalność samorządu w zakresie aprowizacyjnym czemś wyjątkowym i przejściowym, obliczonem na nadzwyczajne wypadki wojenne, polityczne, lub gospodarcze (np. w razie nieurodzajów), a staje się w coraz wyższym stopniu jedną z ważniejszych dziedzin administracji gospodarczej, mającą na celu regulowanie cen artykułów żywności, stanowiących podstawę kosztów produkcji.

Nawet jednak ze stanowiska nadzwyczajnych wydarzeń, jest niezbędne, by na wypadek wojny, lub rozruchów samorząd rozporządzał wyrobionym aparatem zaopatrzenia i regulacji cen, na prędcę bowiem sklecone organizacje nie wytrzymują, jak uczy doświadczenie, próby.

Oczywiście komunalny zarząd aprowizacyjny musi być wolny od piętna wszelkiego biurokratyzmu. Z natury rzeczy nadają się funkcje przerobu i obrotu głównymi artykułami spożycia, jak chleb, mleko, mięso i t. d., do skutecznej bezpośredniej interwencji czynnika samorządowego, a istniejące już na całym niemal kontynencie komunalne piekarnie, młyny, elewatory, mleczarnie, rzeźnie, kasy targowe i t. d., świadczą o żywotnej niejednokrotnie działalności czynnika samorządowego na polu zarówno przerobu, jak i obrotu, oraz regulacji cen artykułów żywnościowych.

W stosunku do prywatnego obrotu, działalność aprowizacyjna samorządu terytorjalnego winna dbać o udostępnienie kupiectwu urządzeń technicznych w rodzaju elewatorów, chłodni, składów towarowych, hal, targowisk i t. d., dostosowując opłaty za użycie do wartości świadczonych usług, a nie do potrzeb skarbowości samorządowej, nadto hurtowe oddziały sprzedaży arty-

kułów pierwszej potrzeby, będące w zarządzie komunalnym, ułatwiają zwłaszcza drobnemu kupiectwu, zdanemu niejednokrotnie na lichwiarskie kredyty pokątnych pośredników, zaopatrzenie w towar na dogodnych warunkach spłaty z wykluczeniem tak częstego tu fałszowania środków żywności. Z obsługi głównych artykułów pierwszej potrzeby, więc obrotów Zakładów Zaopatrywania Warszawy węglem, cukrem, drzewem, solą i t. d., korzysta zarówno przemysł i kupiectwo, jak i sfera konsumentów. Ma to miejsce również w Budapeszcie, o czym mówiliśmy już wyżej (warzywa np.). Pomijając wypiek własnego chleba, który na razie przed uruchomieniem okręgowej piekarni mechanicznej w Warszawie, (1929 r.) był zorganizowany na bardzo małą skalę w dwu średnich piekarniach, przeważnie ręcznie pracujących, inne działy handlowe pracowały w znacznej mierze dla obrotu prywatnego. Nawet jednak dział chleba pozbył w r. 1924—18.59% produkcji odbiorcom prywatnym, 2.48% kooperatywom, w r. 1925 — 24% i 4%, w r. 1926 — 14.35% i 6.50% w tych samych pozycjach.

Odbiorcami mąki w r. 1924 były przeważnie piekarnie miejskie i dział chleba w 65.1%, dalej sklepy miejskie w 16.6%, prywatni odbiorcy, więc kupcy tworzyli 14.8%, kooperatywy 0.6%, paszę kupowały kooperatywy w 20.8%, prywatni odbiorcy 16.3%, reszta szła na potrzeby miasta. W r. 1925 zmienia się sytuacja zasadniczo: sklepy i inne działy M. Z. Z. W., które w r. 1923 zakupywały 90%, a w r. 1924 — 87% ogólnych ilości mąki, zmniejszają w roku 1925 swe zakupy do 24%, natomiast prywatni odbiorcy, którzy w r. 1923 tworzyli zaledwie 8%, w r. 1924 — 14.8%, zwiększają w r. 1925 swe zakupy mąki w dziale rolnym M. Z. Z. W. do 64% ogólnej wagi, w r. 1926 do 51.16%, podobnie Magistrat, który nabył w r. 1923 — 1%, w r. 1924 — 3% ogólnej ilości mąki, w r. 1925 wystąpił już z cyfrą 12%, (w r. 1926 — 2.30%) natomiast kooperatywy zmalały w zakupie do 0% (1.02% w r. 1926). To samo ma miejsce w innych artykułach działu rolnego. Prywatni odbiorcy tworzyli w zakupie kasz w r. 1923 zaledwie 22%, w r. 1924 — 29%, w r. 1925 już 64%, w r. 1926 — 45.93%, w strączkowych 24%, 23%, 53% i 56.58%, w tych samych pozycjach. W r. 1927 i 28 zaszła zmiana w dziale rolnym o tyle, że w wykonaniu planu aprowizacyjnego państwa, Wydział Zaopatrywania miał i wypiekał ziarno i mąkę z rezerw zbiorowych w własnych i wydzierżawionych piekarniach i młynach, sprzedając chleb w sklepach miejskich i spółdzielczych. Obroty prywatne zmalały tedy w tym okresie przejściowym. W dziale mięsa, który ze względu na specyficzne warunki obrotu żywym bydłem i mięsem na rynku warszawskim, opanowanym przez wpływową grupę hurtowników, finansujących równocześnie obroty mięsne stolicy, nie odgrywa decydującej roli, służąc raczej zaopatrzeniu jatek miejskich, gros produkcji szło na cele miejskich sklepów, a prywatni odbiorcy i kupcy otrzymali w r. 1924 tylko 3.9%

towaru nabytego, w r. 1925 już jednak 9%, w r. 1926, 6,6%, natomiast, jeśli o produkty uboczne chodzi to 79% tychże w r. 1925 rozsprzedano producentom i kupcom, a resztę instytucjom miejskim. Podobnie i dział kolonjalny obsługiwał głównie sklepy miejskie, aczkolwiek w pewnych artykułach, więc ryżu, herbacie paczkowanej we własnej paczkarni znać coraz większe obroty z kupcami prywatnymi. Prywatni odbiorcy, którzy w r. 1923 nabyli 27%, zakupili w r. 1924 już 37% ogólnej ilości towarów kolonjalnych. W r. 1926 78,45% ryżu, 25,74% herbaty, 14,30% mydła i 22,33% makaronu nabyli prywatni odbiorcy. Dział włókienniczy, który służył raczej potrzebom pracowników instytucyj miejskich, oraz urzędników państwowych (sprzedaż na raty), obecnie zniesiono, podobnie prawie wyłącznie pracowały na potrzeby miasta również zlikwidowane działy papierniczy i świadczeń, natomiast dział sklepów miejskich w specjalnym obrocie półhurtowym, obejmującym 20-tu kilogramowe ilości mąki, kaszy, ryżu, cukru, soli, mydła, świec i t. d. obsługiwał także i drobne kupiectwo miasta i okolic.

Zupełnie jednak inaczej przedstawia się sytuacja w działach cukru, węgla, drzewa i soli. Cukier pozbyto w r. 1924 w 49,4%, w r. 1925 już w 69%. w r. 1926 w 57,40% odbiorcom prywatnym, więc kupiectwu hurtowemu i detalicznemu, w r. 1924 w 43%, w r. 1925 w 24%, w r. 1926 w 21,68% sklepom miejskim, w 4,9%, 5% i 19,24% kooperatywom, 2,7%, 2% i 0,16% w tych samych pozycjach magistratowi i pracownikom. Jeszcze korzystniej przedstawia się dla kupiectwa dział soli, skoro z ogólnej ilości sprzedano w r. 1924, 78,9%, w r. 1925 85½%, w r. 1926 80,72% kupiectwu i odbiorcom prywatnym, 1,9%, ½% i 0,28% kooperatywom, resztę instytucjom i sklepom miejskim. Z usług Zakładów Zaopatrywania w tej dziedzinie korzystało przeszło 500 firm handlowych. Węgiel nabywali w r. 1924 prywatni odbiorcy, t. j. kupiectwo i przemysł w 37,3%, w r. 1926 46,67%, składy opałowe Zakładów Zaopatrywania 34,2%, w r. 1926 32,44%, magistrat i instytucje komunalne w 28,5%, w r. 1926 18,54%. Z opałowych składów Wydziału Zaopatrywania korzystali jednak nietylko konsumenci, lecz także drobni kupcy i handlarze podmiejscy, sklepikarze itd. Koks odstąpiono przeważnie państwu w 52,9% i kupiectwu w 24,6%, w r. 1926 w 53,97%. Drzewo natomiast nabywali prywatni odbiorcy i kupcy, oraz przedsiębiorcy przemysłowi w 69,4%, w r. 1926 również 69,4%, kooperatywy w 0,4% (5,66%), reszta szła na potrzeby miejskich instytucyj, składów opałowych i t. d. Ogółem z opału korzystało w r. 1924 w 44%, w roku 1925 w 47% prywatne kupiectwo i odbiorcy. W dziale *budowlanym* sprzedawano materiały w rodzaju cegły, cementu, wapna, dachówki, piasku, przeważnie firmom budowlanym. Ogółem *firmy, kupiectwo i odbiorcy prywatni tworzą w r. 1924 w 43,29% sprzedanych towarów klientelę Zakładów Zaopatrywania Warszawy*, pomijając już znaczny odsetek również przypadają-

cy kupiectwu, zwłaszcza drobnemu i prowincjonalnemu, na drodze pośredniej sprzedaży przez sklepy i punkty, jatki i składy opałowe.

Ze stanowiska oceny działalności sprzedażnej ważne jest stwierdzenie, które kategorie handlu korzystają z usług miejskiej placówki aprowizacyjnej. Dane statystyczne nie różnicują między poszczególnymi kategorjami odbiorców prywatnych, bliższy wgląd jednak w księgi odbiorców wskazuje na znamienny fakt, iż bardzo poważną większość odbiorców prywatnych tworzy tu drobne kupiectwo i właściciele małych sklepików i składów spożywczych. Wielcy hurtownicy, którzy w poprzednich latach tworzyli poważny odsetek odbiorców, obecnie nie tworzą już głównej podstawy miejskiej sprzedaży hurtowej; Zakłady Zaopatrywania w coraz wyższym stopniu stają się hurtownikami w zakupie, a półhurtownikami i detalistami — w sprzedaży. Powyższy kierunek rozwoju jest na ogół racjonalny ze stanowiska celowości obrotu artykułami pierwszej potrzeby. Ponieważ miasta nie mają dostatecznej ilości własnych sklepów, zwłaszcza, wobec zakorzenionego zwyczaju kupowania codziennych artykułów spożycia w małych ilościach w sklepach w tym samym domu lub ulicy, wpływ regulacyjny komunalnych placówek aprowizacyjnych byłby ograniczony, gdyby nie obejmował drobnych sklepików i składów spożywczych, dotąd zależnych od hurtowników i półhurtowników, liczących odrębnie koszty handlowe i kredytowe. Zakłady Zaopatrywania zbliżając się zarówno w sprzedaży, jak i kredytowaniu towarów ku detalicznemu obrotowi małych sklepikarzy, działały do pewnego stopnia wbrew bezpośredniemu interesowi własnemu, hurtownicy bowiem, ofiarowywali lepsze warunki, t. j. gotówkowe wpłaty i wyższe ceny, niżli detaliści. Jest jednak jasne, że pomimo całej rentowności istotnie hurtowych, t. j. wagonowych obrotów sprzedaży, nie były one jednym z zasadniczych zadań Zakładów Zaopatrywania, które, pozbywając towar bezpośrednio sklepom detalicznym, usuwały zbędne niejednokrotnie pośrednictwo drobnych agentów. Ponadto przez odpowiednio postawioną pomoc kredytową, z której korzystali masowo drobni kupcy, ci ostatni przestali być przedmiotem specjalnego wyzysku ze strony finansujących detaliczne obroty półhurtowników lub drobnych „kapitalistów”, co przy stopie procentowej 4 lub więcej % na miesiąc a nawet tydzień przyczyniało się do olbrzymiego podrożenia cen. Pozostaje otwartą kwestja, czy drobni kupcy, korzystający z dogodnych cen i warunków nabycia artykułów pierwszej potrzeby w miejskich oddziałach hurtowych, obniżyli ceny odpowiednio do kalkulacji zakupu. Należy tu stwierdzić, że ceny „wytyczne”, oznaczone przez Komisariat Rządu w porozumieniu z organizacjami kupieckimi, ustalały każdorazowo maksymalne granice, których przekroczenie było już karane, niestety drobne kupiectwo trzymało się zbyt często tych norm, pomimo wahań podaży i popytu, możliwości tańszego zakupu i t. d. Z drugiej strony skutkiem konku-

rencji sklepów miejskich i masowej pauperyzacji konsumentów, coraz częściej zdarzały się obniżki cen poniżej cen wytycznych w detalicznym handlu prywatnym i tak np. zdołaliśmy stwierdzić, iż po zniżce ceny cukru w sklepach miejskich do zł. 1,26 za 1 klg. w r. 1926, niektórzy z kupców spożywczych obniżyli ceny ze zł. 1,35 („wytyczna“) do zł. 1,33 i zł. 1,34, podobnie miała się rzecz zwłaszcza z artykułami nabiałowymi, jajami, mlekiem i towarami, nie podlegającym cenom „wytycznym“.

Uważamy ten stan rzeczy za racjonalny ze stanowiska regulacji cen na rynku wewnętrznym. Miejska aprowizacja obsługuje zarówno bezpośrednio konsumentów, jak i drobne kupiectwo, wobec którego występuje w charakterze pólhurtownika, pozbywającego towar w względnie małych ilościach (kilka korcy, worków i t. d.) na dogodnych warunkach kredytowych. W ten sposób rozszerza się wydatnie wpływ regulacyjny miasta, nie ograniczając się jedynie do sieci własnych sklepów, z natury rzeczy wymagającej olbrzymich sum założycielskich dla masowego ich rozprzestrzenienia po całym mieście.

III. REGULACJA CEN ARTYKUŁÓW PIERWSZEJ POTRZEBY NA TLE KALKULACJI KOMUNALNYCH PLACÓWEK APROWIZACYJNYCH.

A) Zaopatrzenie a regulacja cen.

Regulacja cen, osiągnięta na skutek bezpośredniej i pośredniej działalności samorządu na polu aprowizacyjnym nie może jednak żadną miarą być oparta na specjalnych przywilejach podatkowych, taryfowych, cłowych i t. d., przysługujących komunalnym placówkom zakupu i sprzedaży. Samorządowe działy hurtowe i sklepy detaliczne muszą być pociągnięte do wszelkich świadczeń publicznych, całą swoją zdolność konkurencyjną zawdzięczając wyeliminowaniu czynnika pośredniczącego, sprawnej obsłudze handlowej, dotarciu dzięki znacznym zakupom do źródeł produkcji, oraz technicznemu udoskonaleniu przetworu, obrotu i transportu (dostawy do domów, dogodne dla szerokich rzesz odbiorców mleka i chleba). Na tych zasadach oparta organizacja zakupu i sprzedaży samorządu terytorjalnego tam, gdzie ona jest niezbędna ze względu na patologiczny układ stosunków w obrocie handlowym, może wyrzeć doniosły wpływ na obrót prywatny, zachęcając naocznym przykładem ogół handlujących do przeprowadzenia szeregu udoskonaleń technicznych.

Handlowy tok czynności i rentowność miejskich placówek aprowizacyjnych wynika nie tylko z samej istoty ich wyodrębnienia pod względem komercyjnym, jako samodzielnych przedsiębiorstw, z ogólnej administracji komunalnej, lecz także z zasadniczych celów działalności; miejskie placówki apro-

wizacyjne, dążąc do regulacji cen artykułów pierwszej potrzeby, nie mogą regulacji tej osiągnąć innemi, jak tylko ściśle ekonomicznemi środkami, więc udoskonaleniem technicznym, obniżeniem kosztów produkcji, racjonalniejszą organizacją wytwarzania i pracy i to w warunkach dostępnych każdemu przedsiębiorstwu prywatnemu. Stąd niskie ceny chleba mogą być osiągnięte przede wszystkim racjonalnym wypiekiem mechanicznym, poręczającym nie tylko znaczne zmniejszenie kosztów produkcji przez zaoszczędzenie robocizny ręcznej, lecz także specjalnie tu ważną jakość produktu, wytwarzanego w warunkach higienicznych, dalej zmniejszenie pośrednictwa, potanień przewozu i t. d. Dalsze istotne polepszenie stosunków produkcji i obrotu zależy w dziale chleba od uruchomienia okręgowych piekarni mechanicznych, które niewątpliwie przyczynią się do powstania w stolicy i głównych centrach przemysłowych szeregu prywatnych i społecznych piekarni i fabryk pieczywa, nowoczesnie urządzonych i taniej produkujących, niżli obecnie wysoce zacofane piekarnie. W ten sposób staje się zarówno bezpośrednia, jak i pośrednia działalność aprowizacyjna samorządu terytorjalnego, oparta na ścisłym spółdziałaniu z czynnikami spółdzielczym, jedną z form walki z nadmiernym pośrednictwem i spekulacją żywnościową, prowadzonej środkami ściśle gospodarczemi. Działalność w tym kierunku samorządu terytorjalnego jest częścią racjonalnej polityki cen, którą związki komunalne prowadzą nie tylko w zakresie artykułów żywnościowych, lecz także zaopatrzenia ludności w gaz, elektryczność, wodę dogodne środki komunikacyjne, (tramwaje elektryczne, koleje podziemne) itd. Opłaty wodociągowe, kanalizacyjne, za użycie prądu elektrycznego, przejazd miejskimi środkami komunikacyjnymi itd., muszą być oparte nie tylko na ścisłej kalkulacji handlowej kosztów produkcji i obrotu, lecz uwzględniać w równej mierze, oczywiście w granicach samowystarczalności finansowej, momenty społeczne, w postaci obniżenia np. taryf tramwajowych dla klas pracujących i sfer uczniowskich, ulgowego przydziału środków opałowych dla biedniejszej ludności itd. Komunalne placówki aprowizacyjne muszą podobnie, jak i inne zakłady użyteczności publicznej, zorganizowane w formie przedsiębiorstw samorządowych, przestrzegać w organizacji i rachunkowości zasad ściśle handlowych, dążąc do pokrycia kosztów i oprocentowania kapitału, niemniej celowość działalności aprowizacyjnej samorządu terytorjalnego wymaga, by zarówno w zakupie, jak i w przerobie i sprzedaży osiągnięto niewątpliwie rezultaty w kierunku regulacji cen na rynku wewnętrznym. Regulacja cen nie jest równoznaczna, jak się to zazwyczaj przyjmuje, z dążeniem do jednostronnego obniżenia cen artykułów pierwszej potrzeby, lecz ma ona cele głębsze: przede wszystkim zapobieżenie pogorszeniu jakości towaru, wahaniom cen, tak częstym zwłaszcza w okresie powojennym, oraz rozpiętości cen między surowcem a przerobem, między obrotem hurtowym i detalicznym, artykułami

rolnemi a przemysłowemi. Usunięcie tych wysoce ujemnych zjawisk w powojennem życiu gospodarczem należy do najważniejszych zadań na polu aprowizacyjnem samorządu terytorjalnego, który w tej dziedzinie ma o wiele rozleglejsze pole do działania, niżli w przejściowem obniżeniu ceny o grosz lub 2 grosze na klg. chleba, czy mąki. Działalność aprowizacyjna samorządu terytorjalnego, oparta ściśle o spółdzielczość spożywców, leży tedy w interesie produkcji i obrotu, cierpiących dotkliwie na skutek ustawicznych wahań i przesunięć cen. Polityka cen, stanowiąca dziś jedno z podstawowych zagadnień ekonomiki, zależy oczywiście nietylko od posunięć miejscowej administracji gospodarczej, będąc w ścisłym związku z międzynarodowemi koniunkturami, państwową polityką kredytową, cłową, taryfową i podatkową, niemniej do samorządu terytorjalnego należy usunięcie tych najbardziej jaskrawych przeszkód miejscowej natury, które wynikają z braku urządzeń technicznych, komunikacyjnych i nadmiernego rozrostu pośrednictwa. Działalność ta jako ściśle gospodarcza jest zresztą nie równie skuteczniejsza w walce z drożyzną, niżli środki represyjne, karno-dyscyplinarne, oraz ustalenie cen wytycznych i taks na chleb, mięso i t. d.

Zarówno bezpośrednia, jak i pośrednia działalność aprowizacyjna samorządu terytorjalnego wymaga szczegółowej statystyki, dotyczącej produkcji środków żywności, nietylko w całym kraju, lecz i jego poszczególnych częściach, przyczem musi być położony nacisk na okręgi deficytowe pod względem aprowizacyjnym (zwłaszcza w zbożu i bydłe) i czynne (nadwyżka ponad zapotrzebowanie). Spożycie musi być ujęte ściśle dla poszczególnych grup i warstw ludności rolniczej, ciężko pracującej fizycznie, np. górników, robotników, inteligencji, więc pracowników i urzędników. Wielce pomocnymi w tej dziedzinie są stale prowadzone budżety rodziny robotniczej i pracowniczej. Niejednokrotnie oddziały czy urzędy aprowizacyjne będą musiały w braku odpowiednich danych urzędów statystycznych, oprzeć się o własne badania i materiały statystyczne, oświetlające szczegółowo zagadnienie obrotu i spożycia artykułów pierwszej potrzeby, niezbędne jest tu więc utworzenie przy oddziałach aprowizacyjnych miast referatów statystycznych, współdziałających z oficjalną statystyką. Materiały statystyczne i ankiety muszą być podporządkowane specjalnym celom aprowizacyjnym, np. z chwilą, gdy miasto przystępuje do ulepszenia działu mięsnego, ważne są dla działu aprowizacyjnego szczegółowe dane co do obfitości bydła rzeźnego w poszczególnych powiatach kraju, ilości rzeźni, fabryk przerobu, warunków transportowych, stosunków obrotu żywcem i mięsem (finansowanie, pośrednictwo i koszty kalkulacyjne i t. d.). Dopiero na podstawie szczegółowych materiałów statystycznych i faktycznych mogą nastąpić celowe posunięcia w zaopatrzeniu i regulacji cen w kierunku zbliżenia producenta do konsumenta, okręgów czynnych do okręgów biernych aprowizacyjnie i t. d.

Na polu regulacji cen, związki komunalne winny przede wszystkim zapewnić sobie możliwość dokładnego śledzenia ruchu cen w obrocie hurtowym i detalicznym, cen u producentów, cen przewozu i przerobu itd. Ogólna statystyka miejska i państwowa nie wystarczy w tym kierunku, tak, iż urzędy aprowizacyjne muszą drogą bezpośrednią zdobywać istotnie osiągnięte ceny, zaznając się równocześnie szczegółowo z kalkulacją w produkcji, przerobie i przewozie.

Miasta już przed wojną ustanawiały specjalne komisje cen i tak w r. 1905 w Stuttgardzie powstała komisja ustalania cen mięsa. Do komisji tej wchodził przedstawiciel miasta i kół rzeźniczych. Ci ostatni zobowiązali się dawać dokładne sprawozdania o sytuacji na rynku bydłym i mięsnym, możliwościach rentownego wyzyskania odpadków, wreszcie była tu przewidziana po raz pierwszy kontrola kalkulacji przemysłu i obrotu rzeźniczego. W wielu miastach istniały komisje notowania cen bydła i tak wedle informacji Dr. Zitzena w skład takiej komisji w Herford wchodziło 2 przedstawicieli rolników i 2 reprezentanci rzeźników. Komisja ta uwidaczniała na specjalnych tablicach w rzeźni i targowiskach, oraz halach ceny wszystkich gatunków mięsa, oraz przeprowadzała próby uboju celem ustalenia kosztów produkcji, rozstrzygających o cenach detalicznych mięsa u rzeźnika.

Właściwą ingerencję czynnika komunalnego na ruch cen wprowadziły wypadki wojenne i przymusowa gospodarka aprowizacyjna. Powstają komisje nadzorcze, biura badania cen (w r. 1915 w Niemczech), poddające specjalnemu badaniu ruch cen na podstawie ścisłej kalkulacji kosztów produkcji, przerobu i obrotu, dalej gminne rady gospodarcze (w Czechosłowacji), komisje ustalania cen itd. Wszystkie te instytucje mają na celu ująć przyczyny rozpiętości cen w obrocie hurtowym i detalicznym, dla celów nietylko naukowych, ile przede wszystkim praktycznych, zapobieżenia drożyznie artykułów pierwszej potrzeby. Na ogół po wielu doświadczeniach zwycięża obecnie pogląd, iż jedynie droga ściśle gospodarczych zarządzeń jest skuteczna, że jednak dla uniknięcia niecelowych posunięć, niezbędna jest dokładna znajomość rynku, koniunktur i kosztów produkcji, przewozu i obrotu, ku czemu służą właśnie biura badania cen, komisje ankietowe i instytuty koniunktur.

Na specjalną uwagę zasługuje instytucja opartych o związki komunalne, niemieckich biur badania cen („Preisprüfungsstelle”), które powstały na mocy ustawy z 4 sierpnia 1914 r., obwieszczenia Rady Związkowej (Bundesrat) z d. 25 września 1915 r. oraz rozporządzenia z d. 13 czerwca 1923 r., celem „stworzenia podstaw dla regulacji cen artykułów pierwszej potrzeby i kontroli obrotu temi artykułami”. Biura badania cen miały więc za zadanie śledzić ruch cen, celem ustalenia cen godziwych i dostosowanych do stosunków gospodarczych, nadto popierać działalność sądów i władz administracyjnych na polu

gospodarki aprowizacyjnej (orzeczenia, opinie i t. d.) uświadomić społeczeństwo o podstawach racjonalnego ruchu cen, zbierać odpowiednie materiały, doświadczenia i t. d. Wszystkie gminy powyżej 10.000 mieszkańców były obowiązane utworzyć biura badania cen, natomiast inne związki komunalne mogły dobrowolnie same lub łącznie z innymi powoływać do życia placówki badania cen. W Witembergji powstało nadto w r. 1925 Krajowe Biuro badania cen (Landespreisstelle), które popierało gminne biura badania cen w ich działalności, za czem poszły inne prowincje, stwarzając również krajowe biura badania cen.

W okresie przymusowej gospodarki aprowizacyjnej odgrywały biura badania cen poważną rolę w zaopatrzeniu i regulacji cen. Od r. 1923 współdziałały krajowe biura badania cen w ogólnej państwowej akcji obniżenia cen, zajmując stanowisko nie tylko w obrocie artykułami spożywczymi, lecz i w kwestji mieszkaniowej, lichwie pieniężnej i t. d.

Działalność miejskich biur badania cen w Niemczech spotykała się niejednokrotnie z krytyką ze strony nie tylko bezpośrednio zainteresowanej, jedni zarzucali biurom badania cen zbyt daleko idący interwencjonizm, inni za mały wpływ na ruch cen. Na ogół jednak, zwłaszcza w okresie nadmiernej spekulacji i kryzysów gospodarczych, potrafiły biura badania cen przywrócić naruszoną równowagę i zapobiec dalszej nieuzasadnionej zwwyżce cen. Zwłaszcza w większych miastach, rozwinęły biura badania cen ożywioną działalność. Na czele berlińskiego biura badania cen (statut z 20 października 1921 r.) stał nadburmistrz; członek magistratu, mianowany przez nadburmistrza, prowadził agendy bezpośredniego nadzoru. Bieżące sprawy leżały w ręku 3 decernentów z wykształceniem ekonomicznym, jednego decernenta z wykształceniem prawnym i pomocniczego materiału. Biuro badania cen działało w ścisłym porozumieniu z fachowymi kołami producentów i spóżywców, korzystając z współpracy rzeczoznawców. Komisjom przewodniczył radca miejski. Powołano do życia siedm komisyj (wydziałów) fachowych, oraz jedną dla spraw ogólnego znaczenia, nadto podkomisje specjalne. W komisjach ścierały się często bardzo ostro interesy konsumentów i producentów. *).

Punktem wyjścia dla komunalnych biur badania cen były doniesienia o lichwie, wydawały one wówczas opinie. Na tem jednak nie kończyła się ingerencja biur. Jeśli dany wypadek, a miało to często miejsce, — ujawniał braki i nadużycia ogólniejszej natury w obrocie artykułami danej gałęzi, wówczas biuro badania cen w porozumieniu z zainteresowanymi kołami, omawiało sposoby naprawy stosunków, przyczem gdy porozumienie dobrowolne nie dochodziło do skutku, udawało się o pomoc do centralnych władz państwowych. Ponadto biura badania cen rozstrzygały stałą opie-

*) Por. Körner. Das Berliner Wirtschaftsleben und die Preisprüfungstelle 1920 — 1924.

kę nad obrotem środkami żywności, korzystając między innymi z prasy codziennej i periodycznej. Jako cenę odpowiednią i umiarkowaną („angemessen”) uważały biura badania cen wedle orzeczeń Sądu Rzeszy cenę, która zawierała następujące elementy:

1) cena zakupu towaru lub surowców i półfabrykatów, niezbędnych do produkcji towarów („Einstandspreis”).

2) koszty handlowe (Betriebskosten) związane z produkcją, nabyciem, przechowaniem, ubezpieczeniem towaru i t. d.,

3) odpowiedni udział w ogólnych kosztach administracyjnych przedsiębiorstwa, o ile te koszty pozostają w związku z danym towarem, dalej odpisy.

4) odsetki (wynagrodzenie) za użycie własnego lub obcego kapitału,

5) premja ryzyka,

6) wynagrodzenie przedsiębiorcy za świadczenia i pracę,

7) czysty zysk.

Oczywiście czynniki te nie zawsze składały się w konkretnym wypadku na cenę słuszną, niemniej służyły one za punkt wyjścia dla skomplikowanych obliczeń zwłaszcza w okresie inflacji. W praktycznym ułożeniu stosunków ustalono t. zw. „Handelsaufschläge”, w obrębie których wolno było kupiectwu nazywać ceny stosownie do kosztów produkcji, ale których przekroczenie było już poddawane ścisłemu badaniu biura cen. O ustaleniu tych dodatków handlowych toczyły się zacięte spory między konsumentami, a kołami zainteresowanymi. Biura badania cen uwzględniały spadek wartości pieniądza, nie zajmowały się jednak produkcją pierwotną, więc przede wszystkim rolniczą. Rolnictwo ustalało ceny nie wedle kosztów produkcji, lecz cen giełdowych. Na politykę cen wielkich grup produkcji przemysłowej, czuwało ministerstwo gospodarstwa społecznego, ceny rolnicze były wolne od wszelkiej kontroli. Biuro badania cen interweniowało jednak w ministerstwie aprowizacji i rolnictwa w szeregu wypadków podbijania cen, podrożenia owoców i jarzyn w r. 1923, podrożenia mięsa i t. d. Podobnie interweniowały biura badania cen skutecznie na rynku giełdowym, zapobiegając spekulacjom giełdy zbożowej i bydłowo-mięsnej.

Ustawa z dn. 8 czerwca 1926 r. (Dz. U. Nr. 49) zniósła biura badania cen. Wbrew przewidywaniom, koła bezpośrednio zainteresowane, więc handlowe i przemysłowe nie przyjęły bynajmniej zniesienia biur badania cen z entuzjazmem, czy zadowoleniem. Oto przewodniczący Związku handlarzy rybami w Berlinie wystąpił z memorjałem, w którym po stwierdzeniu, że należy do największych przeciwników interwencjonizmu państwa w sprawach aprowizacyjnych, opowiedział się w zupełności za dalszym utrzymaniem biur badania cen, które przyczyniło się do racjonalizacji obrotu handlowego. P. Winkler, pisze dosłownie: „Krajowe Biuro badania cen zdołało zebrać w swych pu-

blikacjach („Berliner Wirtschaftsberichte“) wyczerpujący materiał, który w zakresie zarówno rybnego handlu hurtowego, jak i detalicznego mógł uchodzić za rozstrzygający (massgebend)“. I pisze dalej Winkler *), nieco ironicznie: „niejeden z ludzi ekonomizujących (so mancher Volkswirtschaftler) mógł w ten sposób nabrać zupełnie innego przekonania o stosunkach faktycznych w ruchu cen, niżli z szeregu wydawnictw urzędowej statystyki państwowej cen“, której Winkler zarzuca w zakresie produkcji i obrotu rybami, zupełną nieznajomość rynku. Widzimy więc, że z grona najbardziej wrogo usposobionych wobec wszelkiej interwencji aprowizacyjnej kół drobnego handlu wyszła zupełnie obiektywna ocena działalności biura badania cen, przedstawiciele obrotu spożywczego widzieli w tej instytucji jedną z najbardziej obiektywnych placówek publicznych, która broniąc przede wszystkim interesów konsumentów nigdy nie zeszła z drogi bezstronnej oceny celowości gospodarczej i ogólnego rozwoju ekonomicznego.

Instytucja biura badania cen, aczkolwiek zawdzięczająca swe powstanie systemowi kontyngentowemu i przymusowej gospodarce aprowizacyjnej, okazała się wielce żywotną, skoro zapoczątkowane przez nią szczegółowe badania kosztów produkcji utrzymały się po powrocie do wolnego handlu. Powstałe w ostatnich latach w szeregu państw zachodnich, a także w Niemczech i w Polsce, komisje ankietowe, biura badania cen itd. prowadziły w dalszym ciągu zapoczątkowane przez powojenne biura badania cen, prace nad ustaleniem kosztów produkcji i ruchem cen. Odebrano tylko tym pracom ich bezpośredni charakter posunąć karno-administracyjnych w walce z lichwą i spekulacją, opierając badania na zasadach naukowych. Miejscowy charakter tych badań czyni je specjalnie wskazanymi dla zarządu komunalnego, który winien przede wszystkim w większych miastach i ośrodkach, prowadzić specjalne placówki badania cen, samodzielnie lub łącznie z wydziałem statystycznym i ekonomicznym.

Wojna i wypadki powojenne wysunęły sprawę zaopatrzenia ludności w środki codziennej konsumpcji i codziennego użytku na pierwszy plan zagadnień gospodarczych i administracyjnych. System kontyngentowy, jako wyraz przymusowej gospodarki aprowizacyjnej, był wynikiem zgoła odmiennego, niż przed wojną ułożenia stosunków prawnopolitycznych, państwowych i gospodarczych, był jednym ze sposobów skutecznej walki z nieprzyjacielem, starającym się ogłodzić kraj, przez odcięcie dowozu najniezbędniejszych środków produkcji rolnej i nieprodukowanych w danym państwie narzędzi, maszyn i towarów przemysłowych. Nawet więc kraje przed wojną naogół samowystarczalne, zarówno pod względem środków żywności, jak i produkcji przemy-

*) Por. Winkler: Die Landespreisprüfungsstelle für den Freistaat Preussen, str. 88. Berliner Wirtschaftsberichte.

słowej, znalazły się w ciężkim położeniu gospodarczym, będąc zmuszone jak Niemcy i Austria do zarządzenia jaknajdalej idącej oszczędności w spożyciu, wobec utrudnień dowozu, zwłaszcza surowców i środków żywności.

System przymusowej gospodarki aprowizacyjnej miał nadto na celu nie tylko zaopatrzenie ludności, której konsumpcja była narażona na poważne niebezpieczeństwo wobec wypadków wojennych i zniszczenia gospodarstwa społecznego, lecz także zapewnienie w danych warunkach możliwie sprawiedliwego rozdziału środków żywności i artykułów masowego zapotrzebowania, niezależnie od spekulacyjnego obrotu, krzywdzącego uboższe sfery ludności miast. Przymusowa gospodarka zaopatrzenia jest oceniana zazwyczaj, jako nieudany wysiłek socjalizacji obrotu. Wszędzie niemal, gdzie stworzono nader kosztowny aparat kontyngentowy, odrębne magistratury żywnościowe, powołane do realizowania planu zaopatrzenia, gdzie wreszcie daleko rozproszony program obejmował nie tylko obrót, lecz nawet produkcję i przerób artykułów niezbędnego zapotrzebowania, tam wszędzie dały się z biegiem czasu wyczuć dotkliwe objawy przymusowej gospodarki, czyniąc cały wysiłek zgoła niewspółmiernym do jego rezultatów.

Okazało się niemal wszędzie, iż spekulacja jest silniejsza i ruchliwsza, niż najlepiej urządzone i pomyślane administracyjne placówki wykonawcze. Jeśli chodzi o środki żywności, system kontyngentowy nie tylko ograniczał konsumpcję ludności, lecz nadto nakładał ciężary na produkcję rolną, ograniczając ją szeregiem nakazów i zakazów, zresztą doskonale omijanych przez ludność zwłaszcza małorolną. Również dotkliwie odczuwał ciężary reglementacji przemysł i górnictwo, zmuszone do poddania się administracyjnym organom wojskowym, niezawsze stojącym na wysokości zadania, zwłaszcza pod względem wyszkolenia technicznego.

Oczywiście nie można systemu kontyngentowego oceniać ze stanowiska wyłącznie *à posteriori*; spełnił on do pewnego stopnia swą rolę w najcięższym okresie wojennym nie tyle, jako organizacja, rządząca się zasadą ekonomiki „jak najmniejszym wysiłkiem, jak największe rezultaty”, ile jako niezbędna konieczność w kierunku zapewnienia w czasie wybujałej spekulacji minimalnej ochrony aprowizacyjnej tym klasom ludności, które powołane były do najcięższego podatku krwi.

Placówki komunalne, w szczególności wydziały zaopatrywania musiały jednak w tym okresie spełniać rolę wykonawcy tych zadań, jakie ogólny plan państwowej gospodarki kontyngentowej wyznaczył związkom komunalnym. W całej akcji bynajmniej nie rządzono się zasadą możliwie największych oszczędności i najekonomiczniejszej w danych warunkach organizacji przedsiębiorstwa i podziału pracy. Było to zresztą zgodne z ogólnym nastrojem wojen-

nym, chodziło bowiem przede wszystkim o przetrzymanie ciężkiej sytuacji, nie zaś o ekonomiczne podstawy całej akcji.

Zasadnicza zmiana zadań i środków związków komunalnych w zakresie aprowizacyjnym, schodzi się z chwilą zniesienia systemu kontyngentowego i stopniowego powrotu do wolnego obrotu. Miało to miejsce i w naszych warunkach.

Tempo przywrócenia wolnego obrotu było bardzo szybkie, niezawsze odpowiadając wzrostowi produkcji, przy zupełnym opanowaniu obrotu przez pośrednictwo i spekulację. Po krótkim okresie stabilizacji watyuty w pierwszej połowie 1922 roku, nastąpił długotrwały okres inflacji, ukończony dopiero z przeprowadzeniem równowagi budżetowej. Okres ten dzięki wyjątkowo korzystnym koniunkturam wywozowym, wynikającym z coraz większej w miarę spadku naszej waluty różnicy cen między polską a zagraniczną produkcją, cechował żywotny ruch założycielski, objawiający się w powołaniu do życia szeregu placówek gospodarczych, towarzystw akcyjnych, spółek z ogr. odp. i t. d., niemniej jednak wywołało to szereg powszechnie znanych, a dotkliwych objawów gospodarczych. Mimo pozorów żywotnego rozwoju gospodarczego, brak równowagi budżetowej zarówno w gospodarce państwowej, jak i prywatnej doprowadził do zupełnego chaosu w życiu ekonomicznym, zubażając Skarb Państwa, przemysł i produkcję, a bogacąc tylko spekulację, obliczoną na obroty walutowe i giełdowe. Z chwilą cofnięcia niezwaloryzowanych kredytów, udzielanych przez państwo produkcji i obrotowi, oraz podwyższenia znikomych dotąd podatków i opłat publicznych, oraz taryf transportowych, rozpoczął się okres ciężkiego przesilenia gospodarczego, trwający od czasu stabilizacji waluty, a jeszcze obecnie nie zupełnie przezwyciężony. W miarę rozwoju wypadków uległa oczywiście zmianom polityka aprowizacyjna, a z nią i działalność wydziałów zaopatrywania większych miast Polski. Przyspieszone tempo likwidacji przymusowej gospodarki aprowizacyjnej rodziło specjalne zadania wydziałów zaopatrywania wobec powolnego wzrostu produkcji i opanowania obrotu powojennego przez pośredniczącą spekulację. W czasie inflacji, gdy wzrost cen w handlu prywatnym był stale oparty na asekurowaniu się przed dalszym jeszcze mocniejszym spadkiem waluty, wydziały zaopatrywania, które oczywiście musiały również ponieść konsekwencje spadku waluty, powstrzymywały się od zbyt częstych podwyżek cen, przewyższających istotne zmiany waluty. Zdarzało się często, iż wydziały zaopatrywania, używając wówczas popularnego terminu nie mogły „odkupić się”, co nawet sprawiało, iż w miesiącach intensywnego wzrostu kursu obcych walut, obroty towarowe wydziałów zaopatrywania malały znacznie. Niemniej w czasach tych, aczkolwiek wydziały zaopatrywania wobec powszechnej ucieczki od pieniądza i zawrotnego tempa spadku waluty, nie zawsze mogły odegrać rolę regulatora cen na rynku wew-

nętrznym, to jednak przez racjonalną kalkulację, o ile była ona w tych czasach możliwa i unikanie giełdowej gry, przyczyniły się do zaopatrzenia przynajmniej części ludności w tańsze i jakościowo dobre artykuły codziennego zapotrzebowania.

Właściwe zadanie wydziałów zaopatrywania — regulowanie cen na rynku wewnętrznym mogło nastąpić dopiero z chwilą stabilizacji waluty. Cały rok 1924 jest właśnie okresem stopniowego przezwyciężenia wszystkich pozostałości inflacji. Wobec utrwalenia kursu złotego, odpadła możliwość gry na różnice kursowe, które były zasadniczą podstawą wszelkich obrotów handlowych. Ceny ustalały się odtąd na podstawie ukształtowania podaży i popytu, dzięki jednak prymitywnej organizacji handlowej, pośrednictwo zawsze jeszcze opanowywało lwią część obrotów, zwłaszcza w miastach, zależnych od dowozu środków żywności z pobliskich i dalszych wsi. Rzadka sieć kolejowa i wodna, zły stan dróg, brak większych firm hurtowych i racjonalnego kredytu krótkoterminowego, wogóle wadliwość organizacji handlu wewnętrznego, sprzyjały wielce rozwojowi pokątnego pośrednictwa artykułami pierwszej potrzeby, zwłaszcza ziemioplodami i produktami mięsnymi, co wszystko przeciwstawiało się mniej lub więcej odpornie, uzdrawiającej zwolna te stosunki akcji miejskich placówek aprowizacyjnych. Rola tych ostatnich była tedy jasna. Chodziło o regulację cen, a tę można było przy poręczeniu dobrej jakości towaru uzyskać przez dotarcie do producenta z ominięciem większego lub mniejszego łańcucha pośredników. W tym kierunku wystarczyło, by miejskie placówki aprowizacyjne objęły, jak widzieliśmy, tylko część obrotów handlowych, skłaniając na drodze konkurencji prywatne kupiectwo i konsumenta do korzystania z pierwszych źródeł zakupu i stopniowego wyeliminowania zbyt rozbudowanego pośrednictwa.

Dla wypełnienia jednak tych pierwszorzędnej wagi zadań musiały miejskie placówki aprowizacyjne dążyć do możliwego obniżenia w danych warunkach kosztów produkcji i zakupu, co wobec prymitywnych urządzeń naszego handlu wewnętrznego prowadziło z konieczności do częściowego uniezależnienia się od czynników transportowych i składowych, procesów przerobczych i t. d. Wydziały aprowizacyjne tworzą więc własne środki transportowe, które ułatwiają w wysokim stopniu obniżenie kosztów przewozu, tworzą, a raczej przejmują i urządzają, jak w Warszawie, nowocześnie urządzone składy towarowe, celem racjonalnego zorganizowania przechowania towaru, przeznaczonego dla stolicy, a ulegającego cleniu, opodatkowaniu, akcyzie i t. d., dążą do stworzenia piekarni mechanicznych, mających uregulować specjalnie dla naszych stosunków ważną sprawę wypieku chleba, starają się o zorganizowanie handlu mięsnego dotąd zupełnie chaotycznego i zależnego od miejscowej grupy pośredników, słowem organizują własny aparat wytwórczy, przetwórczy

i transportowy o tyle, o ile to jest niezbędne dla celów regulowania cen na rynku wewnętrznym, drogą osiągnięcia najniższych kosztów produkcji i obrotu. Komunalne placówki aprowizacyjne przestają traktować ekspansję i rozszerzenie swych ingerencji zaopatrzenia jako główny cel i zadanie, jak to miało miejsce poniekąd ze wszystkimi instytucjami rozdzielczymi w przymusowej gospodarce aprowizacyjnej. — traktując odtąd organizację przerobu, zakupu, przewozu i sprzedaży ze stanowiska regulacji cen, to jest możliwie niskich cen i dobrej jakości towaru. Moment ten stanowi zasadniczy punkt wyjścia dla oceny działalności miejskich placówek aprowizacyjnych. Placówki aprowizacyjne w formie wydziałów zaopatrywania są obecnie w swoim rodzaju wydziałem gospodarczym, zaopatrującym magistrat i instytucje miejskie w towary i artykuły niezbędne dla normalnego urzędowania (artykuły kancelaryjne, opłaty i t. d.). Nie mają jednak i nie powinny mieć w tym kierunku charakteru bynajmniej przymusowego, ubiegając się o roboty, usługi i dostawy do czynników komunalnych także drogą normalnej konkurencji. Dla obsługi magistratu nie powinien być tworzony specjalny aparat. poszczególne działy handlowe i eksploatacyjne pełnią te funkcje w zakresie swych specjalności.

Ponadto niektóre z wydziałów zaopatrywania prowadzą pewne przedsiębiorstwa miejskie, nie łączące się ściśle z celami i zadaniami natury aprowizacyjnej, więc drukarnie, betoniarnie, administrację domów i t. d. Przedsiębiorstwa te zostały przyłączone do placówek aprowizacyjnych uchwałą władz miejskich i łączą się tylko luźnie z istotą działalności aprowizacyjnej, aczkolwiek należy zaznaczyć, iż tartaki pozostające w ścisłym związku z miejską eksploatacją drzewa mogą oddać ważne usługi działowi budowlanemu miasta, który wobec konieczności rozbudowy będzie w przyszłości odgrywać bardzo poważną rolę regulatora cen materiałów budowlanych na rynku wewnętrznym.

Należy ściśle odróżnić między przedsiębiorstwami w rodzaju tartaku, składów towarowych, służącymi zasadniczym celom handlowym i regulacyjnym, a instytucjami w rodzaju drukarni, fabryki betonowej i t. d., które przyłączone do placówek aprowizacyjnych ze stanowiska wewnętrznego raczej układu stosunków administracyjnych. Natomiast inne przedsiębiorstwa, więc niezbędne do regulacji cen chleba młyny, elewatory, piekarnie, tabor konny i zajeżdźnie samochodowe, jako racjonalna organizacja transportu, wreszcie składy towarowe, niezbędne dla udoskonalenia handlowego obrotu hurtowego, wytwórnie obuwia i ubrań gotowych, wreszcie kasy targowe, regulujące obrót mięsem, łączą się z zasadniczymi celami aprowizacyjnymi.

Wreszcie prowadzą miejskie placówki aprowizacyjne, sprzedaż hurtową i detaliczną artykułów pierwszej potrzeby we własnych oddziałach, sklepach, jatkach, składach opałowych i t. d., przyczem obroty te mają na celu: udoskonalenie i potaniecie obrotu handlowego, oraz regulację, zwłaszcza detalicznych

cen na rynku wewnętrznym. Wynika stąd, iż pomimo ściśle handlowych zasad, na jakich oparto w myśl zaleceń polityki komunalnej, wszelkie przedsiębiorstwa miejskie, a więc i aprowizacyjne, te ostatnie mają charakter ściśle publiczny, dążąc do urzeczywistnienia w dziedzinie gospodarczej jednego z ważniejszych zadań administracji komunalnej, unowocześnienia i potania obrotu artykułami codziennego spożycia. Wychodząc z tego założenia komunalne wydziały zaopatrywania podjęły akcję uzdrowienia obrotu spożywczego, nie na drodze zawsze mniej lub więcej zawodnej w życiu ekonomicznym, więc polityczno - administracyjnej, lecz w kierunku jedynie wedle doświadczeń lat ostatnich skutecznej regulacji cen, przez udoskonalenie urządzeń handlowych i dostarczenie rynkowi wewnętrznemu pewnej ilości względnie taniego i jakościowo dobrego towaru.

B) Wpływ regulacyjny czynnika komunalnego na ruch cen artykułów pierwszej potrzeby. Kalkulacja artykułów żywnościowych w obrocie komunalnym.

Oczywiście wpływ regulacyjny komunalnych placówek aprowizacyjnych, zależy od ogólnego układu stosunków gospodarczych, polityki kredytowej, taryfowej i podatkowej. Niemniej już w obecnych wysoce nieuregulowanych stosunkach handlowych da się uchwycić wpływ regulacyjny czynnika interwencyjnego po stronie komunalnej, zwłaszcza tam, gdzie jak w Łodzi, oraz Zagłębiu, czynnik spółdzielczy jest dostatecznie silny i zorganizowany, by przejąć znaczną część bezpośrednich funkcji sprzedaży. Uchwycenie wpływu regulacyjnego czynnika komunalnego jest oczywiście bardzo trudne ze względu na przeważnie negatywny charakter interwencji: oto istnienie sklepów miejskich nie tyle obniża ceny, ile zapobiega zwwyżce. Właściwie więc wpływ regulacyjny dałby się najlepiej uchwycić przez zniesienie sklepu miejskiego i porównanie cen przed i po zniesieniu, lub też porównanie w jednej i tej samej miejscowości np. w Warszawie, cen w okręgach i dzielnicach, gdzie znajdują się sklepy miejskie, z dzielnicami, gdzie ich nie ma, co bynajmniej nie jest niemożliwe.

Jedynie szczegółowa analiza towarzyszących każdemu obrotowi okoliczności może dostarczyć materiału niezbędnego dla oceny skomplikowanych podstaw powojennego ruchu cen, zwłaszcza za artykuły pierwszej potrzeby.

Szczególnie obrót detaliczny zależy od szeregu czynników natury zarówno gospodarczej, jak i psychicznej, utrudniających ingerencję czynnika publicznego. Nasz konsument ze sfer robotniczych i pracowniczych nie liczy się jeszcze z każdym groszem w zakupie towarów, zgubny wpływ inflacji, więc niedostosowanie wydatków do dochodów zawsze jest jeszcze czynnikiem decydującym w budżecie rodzinnym, nawet warstw najuboższych. Z drugiej strony brak odpowiednich i dostatecznie gęstych sieci komunikacyjnych utrudnia

w wysokim stopniu korzystanie szerokim kołom klientów ze sklepów i jatek miejskich, oraz punktów opałowowych, wreszcie kredyt udzielany zresztą na warunkach niedogodnych, przez drobne sklepiki żywnościowe, wiąże z niemi wbrew wszelkiej racjonalnej kalkulacji, zwłaszcza odbiorców, żyjących ze stałych dochodów. Należy tu nadto zaznaczyć, że służba domowa nie zawsze chętnie kupuje w sklepach miejskich wobec braku tak zw. „koszykowego”. Skutkiem tego stanu rzeczy jest fakt, iż często istotnie niższe ceny w spółdzielniach i sklepach miejskich nie zachęcają dostatecznie kupujących, przyzwyczajonych do obsługi drobnych sklepików, istniejących w niektórych ulicach w każdym niemal domu.

Dla stosunków warszawskich pozwala statystyka miejskiego biura statystycznego i sprawozdanie miejskich zakładów zaopatrywania na bliższą analizę omawianych stosunków. Porównanie cen w handlu prywatnym i obrocie miejskim (Wydział zaopatrywania) przedstawia się następująco:

	Przeciętna cena w gro- szach za 1 kg. r. 1926		Ceny Zakładów Zaopa- trywania były niższe od cen w obrocie prywat- nym %	
	Wydz. Zaop.	Handelpryv	r. 1925	r. 1926
Chleb żytni pyłowy. . . .	51,7	54,6	6,25	5,19
Mąka pszenna 50%	84,9	89,5	10,39	5,12
Kasza jęczmienna	55,3	56,8	3,64	2,84
Ryż.	129,3	132,8	9,56	2,70
Cukier kryształ biały	131,1	135,3	2,40	3,08
Sól biała	29,8	35,0	14,29	14,76
Mięso wołowe zadnie	219,9	233,3	7,22	6,55
Mięso wieprzowe (szynka) . .	254,2	275,8	9,43	7,85
Węgiel dąbr. gruby	5,1	5,6	18,52	8,66
Drzewo opałowe rąbane . . .	4,8	6,5	28,36	26,44

W porównaniu z r. 1925 widzimy naogół znaczne zmniejszenie rozpiętości cen między obrotem prywatnym a komunalnym. Zwłaszcza w mące, ryżu, mięsie i węglu, różnice są widoczne. Jest pewna trudność w ocenie tego zjawiska ze stanowiska aprowizacyjnego. Zwolennicy miejskich placówek aprowizacyjnych są skłonni widzieć w znacznej rozpiętości cen na korzyść wydziału zaopatrywania (ceny wydziału mniejsze od cen w prywatnym obrocie) zasługi komunalnych placówek aprowizacyjnych, podczas gdy przeciwnicy uważają, iż znaczna rozpiętość cen jest dowodem zupełnej bezskuteczności interwencyj-

nych wysiłków aprowizacyjnych, gdyż konsumenci nie liczą się bynajmniej z niższymi cenami w sklepach miejskich, kupując masowo w sklepach prywatnych. Przychylamy się raczej do zdania ostatniego i widzimy w malejącej rozpiętości cen za artykuły pierwszej potrzeby w obrocie komunalnym i prywatnym rosnący wpływ czynnika interwencyjnego.

Rozpiętość między cenami hurtowymi i detalicznymi była w artykułach tworzących obroty wydziału zaopatrywania stolicy mniejsza, niż w innych artykułach. Oto cyfry: wskaźnik mąki żytniej wynosił w pierwszej połowie listopada 1925 r. 103,5 (1914 = 100), za chleb żytni 131, cukier w hurcie 150,7, w detalu 161,3, węgiel dąbrowski 121,4 w hurcie, 138,5 w detalu, podczas gdy wieprz żywej wagi kosztował w hurcie 118,4, słonina w detalu 198, kiełbasa 220, nafta w hurcie 106,6 w detalu 200, masło 144,9, w detalu 224,4 itd.

Oczywiście utrzymanie wskaźnika tych artykułów zarówno w obrocie hurtowym, jak i detalicznym jest zasługą nie tylko skoncentrowania obrotów w placówkach aprowizacyjnych miasta, lecz przede wszystkim obniżenia podatku obrotowego, taryf kolejowych i w ogóle polityki gospodarczej, zmierzającej ku obniżeniu kosztów produkcji i obrotu powyższymi artykułami, a także faktu, iż obrót towarami, stanowiącymi przedmiot wysoko przemysłowej produkcji, opierającej się na potężnych koncernach kapitalistycznych i wytwórczych, nie sprzyjał w tym stopniu, jak obrót innymi artykułami spożywczymi, nadmiernemu pośrednictwu w detalicznej sprzedaży, tembardziej, iż ceny niektórych z tych artykułów kształtowały się na rynku międzynarodowym. W zakresie więc tych artykułów zwłaszcza węgla, można stwierdzić najbardziej jeszcze planową i celową politykę handlową, dążącą od samego początku sanacji skarbowej do obniżenia cen podstawowych artykułów produkcji i konsumpcji. Nawet po zachwianiu złotego artykuły te mimo nacisku pośredniczącej spekulacji, wykazują znacznie mniejsze wahania, niż działy spożywcze, więc przede wszystkim kolonjalne, a także obrót ziarnem i mąką, który mimo niewątpliwego wpływu rynku międzynarodowego, odbywał się u nas w formach naogół prymitywnych pod przeważającym wpływem pośredniczącym. Regulacja cen w oddawna uregulowanym obrocie węglem, cukrem i t. d., wykazującym wyrobioną obsługę handlową wielkich fabryk i firm hurtowych była o wiele łatwiejsza, niż w rozproszkowanym naogół, pozbawionym urządzeń technicznych i wysoce prymitywnym obrocie produktami tego rodzaju, jak mięso, nabiał i t. d., z drugiej strony miejskie placówki aprowizacyjne mogły łatwiej dostosować do wysokich wymogów obrotu powyższymi artykułami handlową obsługę.

Rozpiętość cen między obrotem hurtowym a detalicznym wykazuje dla Warszawy następująca tablica:

R o k	W s k a ż n i k i		
	cen hurtowych w Polsce	cen detalicz- nych żywno- ściowych	kosztów utrzymania
1914	100	100	100
1922	73	73	54
1923	86	88	68
1924	110	161	134
1925	125	181	159
1926	181	214	177

W r. 1926 w stosunku do r. 1925, towary w obrocie hurtowym wykazują wzrost cen o 45%, środki żywności w obrocie detalicznym tylko o 18%, koszty utrzymania o 11%.

Rozpiętość cen między obrotem hurtowym i detalicznym w artykułach objętych akcją interwencyjną, ma więc tendencję zniżkową, oczywiście dalsze wnioskowanie w kierunku regulacyjnego wpływu zakładów zaopatrywania wymaga szczegółowych materiałów statystycznych, których dotąd brak niestety.

Wpływ regulacyjny na ruch cen artykułów pierwszej potrzeby daje się ująć najlepiej na tle kalkulacji cen. Kalkulacja cen artykułów żywności mięsnych Zakładów Zaopatrywania Warszawy widoczna jest z następujących cyfr, które uzyskałem z poszczególnych działów hurtowych i detalicznych Wydziału Zaopatrywania.

Kalkulacja ceny cukru w obrocie hurtowym (półhurtowym) 1925/26.

Cena zakupu 100 kg. kryształu	Zł.	75,00
Akcyza	„	35 00
Koszt przewozu „parytetowy” 2 ⁰ / ₀₀ (Bank Cukrownictwa stosuje parytet wyrównawczy przewozu dla wszystkich transportów bez względu na odległość) przeciętnie	„	5,05
Oplaty stemplowe przy kupnie:		
2 ⁰ / ₀₀ od umowy kupna - sprzedaży i 2 ⁰ / ₀₀ od rachunku	„	0,46
Oplaty stemplowe przy sprzedaży:		
2 ⁰ / ₀₀ od umowy sprzedażnej i 2 ⁰ / ₀₀ od rachunku sprzedaży	„	0,48
Podatek obrotowy 1 ¹ / ₂ ⁰ / ₀ ceny sprzedażnej	„	0,59

Razem zł. 116,58

Koszty składów towarowych (magazynowanie, wyładowywanie, bocznicowe i t. p.), koszty handlowe, akwizycja i finansowanie dochodziły do 1½% ceny sprzedażnej czyli zł. 1,75₅₀ tak, iż ogółem cena zakupu wraz z kosztami dosięgła sumy zł. 118,33. Cena sprzedaży zaś w hurcie wynosiła zł. 117,50 za gotówkę i zł. 118,50 przy udzieleniu kredytu. Detaliczny obrót cukrem w sklepach miejskich wykazuje następującą kalkulację:

Dopuszczalna kalkulacja na cukrze uwzględnia 10% zysku w drodze od hurtownika do konsumenta, na zasadzie orientacyjnej tabeli procentowej zysków na artykułach spożywczych dla handlu detalicznego, ustalonej przez Stowarzyszenia i Związki Kupieckie w porozumieniu z Urzędem Walki z Lichwą.

Detaliczne ceny „kryształu” w sklepach (punktach sprzedaży) Miejskich Zakładów Zaopatrywania Warszawy.

za 100 kg.			
8/XII—25 r.			
Cena zakupu w hurtowym dziale cukru M. Z. Z. W.	Zł. 116.70	Cena zakupu	Zł. 116.70
Bonifikaty na rozsypkę i różnicę tary worka	„ 0.25	Dopuszczalny odsetek zysku 10%	„ 11.07
Wyważanie	„ 0.14		Zł. 128.37
Rozwózka	„ 0.80		
Prowizje (2½%)	„ 3.05		
Koszty adm., podatki i torby (1%)	„ 1.22		
	Zł. 122.16		
Strata	„ 0.16		
Cena sprzedażna	Zł. 122.—	Cena orientacyjna Kom. Rządu	Zł. 125.—
8.II — 26 r.			
Cena zakupu w hurtowym dziale cukru M. Z. Z. W.	Zł. 123.—	Cena zakupu	Zł. 123.—
Bonifikaty na rozsypkę i różnicę tary worka	„ 0.25	Dopuszczalny odsetek zysku 10%	„ 12.30
Wyważanie	„ 0.14		Zł. 135.50
Rozwózka	„ 0.80		
Prowizje (2½%)	„ 3.12		
Koszty adm., podatki i torby (1%)	„ 1.25		
	Zł. 128.56		
Strata	„ 3.56		
Cena sprzedażna	Zł. 125.—	Cena orientacyjna Kom. Rządu	Zł. 125.—

5.III — 26 r.

Cena zakupu w hurtowym dziale cukru M. Z. Z. W.	Zł. 123.80	Cena zakupu Dopuszczalny odsetek zysku 10%	Zł. 123.80 „ 12.38
Bonifikaty na rozsypkę i różnicę tary worka	„ 0.26		Zł. 136.18
Wyważanie	„ 0.14		
Rozwózka	„ 0.75		
Prowizje (2½%)	„ 3.20		
Koszty adm. podatki i torby (1%)	„ 1.28		
	Zł. 129.43		
Strata	„ 1.43		
Cena sprzedaży	Zł. 128.—	Cena orientacyjna Kom. Rządu	Zł. 135.—

Widzimy więc, że dzięki stosowaniu niskich stawek kalkulacyjnych obrót detaliczny cukrem przynosił raczej nieznaczne straty lub zaledwie pokrycie kosztów, jeśli się zważy, iż cukier przechodzi przez poszczególne działy hurtowe, przewozowe, składowe itd.

Pamiętać musimy, że w zakresie obrotu cukrem Zakłady Zaopatrywania zależne są w znacznej mierze od polityki cen kartelu cukrowniczego, po za którym pozostaje wprowadzić kilkanaście cukrowni rolniczych, produkujących jednak przeważnie cukier rafinadę i kostkę, nie cieszące się od czasu wojny większym popytem na rynku wewnętrznym wobec wyższej ceny i przyzwyczajień konsumentów do „kryształu”.

Ceny cukru w Zakładach Zaopatrywania były więc skalkulowane na podstawie cen nabycia i kosztów własnych. Przyjęcie niskiej podstawy kosztów handlowych było możliwe tylko dzięki temu, iż Wydział Zaopatrywania miał własne składy towarowe, własny tabor samochodowy i konny, wreszcie względnie tani kredyt, zaciągany na specjalnie dogodnych warunkach w państwowych instytucjach finansowych i Banku Polskim. Obniżenie kosztów handlowych pozwoliło Wydziałowi Zaopatrywania odegrać poważną rolę regulacyjną w hurtowym handlu cukrem, aczkolwiek i tu odgrywały rolę względy nielojalnej konkurencji i przesilenia gospodarczego, wskutek czego niejedyn hurtownik z powodu ciasnoty rynku pieniężnego był zmuszony wobec groźby licytacji wyzbyć się cukru często poniżej cen nabycia, byle za gotówkę.

W obrocie detalicznym w sklepach miejskich M. Z. Z. W. sprzedawano cukier poniżej cen w obrocie prywatnym, gdzie panowały niepodzielnie ceny orientacyjne Komisarjatu Rządu, lub nawet na przedmieściach wyższe.

Rozpiętość cen cukru w obrocie hurtowym i detalicznym Zakładów Zaopatrywania była minimalna i podyktowana kosztami własnymi, więc odstawy do sklepów miejskich, podwyższenia podatku obrotowego w obrocie detalicz-

nym i t. d. Specjalnie w cukrze dostosował się Wydział Zaopatrywania do potrzeb konsumentów, obniżając wydatnie koszty własne, dzięki znacznym obrotom (1300 tonn miesięcznie) i rezygnując przejściowo nawet z wszelkich zysków czystych. W tej dziedzinie wpływ na ceny w obrocie hurtowym i detalicznym był niewątpliwy, wykazuje to zarówno wskaźnik hurtowych i detalicznych cen cukru, jak i nieznaczna rozpiętość między cenami cukru w Wydziale i w obrocie prywatnym. Pod wpływem utrzymującej się w r. 1925/26 ceny Wydziału 1,28 zł. za klg. cukru, obrót prywatny obniżył mimo spadku waluty cenę cukru w detalu od 1,33 do 1,35 za kg., nadto ustało magazynowanie i spekulacja cukrem, zwłaszcza w obrocie detalicznym. Podobnie przedstawia się kalkulacja ceny soli, mąki, kaszy i innych artykułów pierwszej potrzeby.

Kalkulacja ceny soli poznańskiej mielonej z kopalni „Wapno” otrzymywanej w wagonach wagi deklarowanej 15.750 klg.

Cena za 10.000 klg. (hurt.)	Od 1. I. 1924	Od 14. I. 1924	Od 20. IX. 1924	Od 1. III. 1925	Od 28. III. 1925	Od 10. II. 1925
	Zł. gr.	Zł. gr.	Zł. gr.	Zł. gr.	Zł. gr.	Zł. gr.
1) Cena zakupu pg. r-ków Biura Sprzedaży Soli Min. Skarbu loco wagon salina	1.230,06	1.622,—	1.624,44	2.004,44	2.004,44	2.004,44
2) Koszty kolejowe do st. Warsz.-Gdańska bocz- nica Miej. Skł. Tow.	87,35	95,70	173,72	172,82	172,82	179,78
3) Koszty towarowe (bocz- nicowe, wyładunek, wor- kowanie, ważenie z dopr. do jedn. manipulacyjnych i akwizycja)	40,—	45,—	55,—	55,—	55,—	55,—
4) Ubytek transportowy	13,17	17,18	8,99	10,83	10,89	10,92
5) Amortyzacja worków	12,81	16,—	16,50	20,53	21,50	31,—
	1.383,39	1.795,88	1.878,65	2.263,59	2.264,65	2.281,14
6) Koszty handlowe (pensje, świadczenia, wydatki kan- celaryjne, podatki, opłaty stempl. i t. p.)	66,15	85,86	90,—	108,—	58,75	52,88
7) Zyski hurtowni	20,46	26,26	31,35	28,41	26,60	15,98
Ogółem	1.470,—	1.908,—	2.000,—	2.400,—	2.350,—	2.350,—

Koszty handlowe miały przy sprzedaży soli, uzależnionej od polityki gospodarczej rządu, tendencję zniżkową, w ciągu roku 1925 i 1926 nie przewyższając 5% ceny sprzedażnej.

¹⁾ Ceny podlegają zmianom w związku ze zmianą cennika Min. Skarbu D. A. i M.

Specjalnie interesująca jest kalkulacja cen przerobów mącznych, jako artykułu masowego zapotrzebowania. (Patrz st. 292 i 293). Stawki kalkulacyjne zwłaszcza przy mące powszechniejszych gatunków są obniżone znacznie, czyste zyski i koszty handlowe pozostają daleko w tyle poza dopuszczalnym kupieckim odsetkiem. Fasola, przy której zyski w roku 1924 były względnie wyższe, należy do artykułów, wykazujących nawet w Wydziale małe obroty, w r. 1925 maleją koszty handlowe, dzięki pozyskaniu lepszych i tańszych źródeł zakupu. Poza kaszą jęczmienną i gryczaną wykazują wszystkie prawie artykuły rolne w r. 1925 obniżenie kosztów handlowych w porównaniu z r. 1924.

Kalkulacja cen głównych artykułów spożywczych, stanowiących obroty Zakładów Zaopatrywania świadczy niewątpliwie o tem, iż pomimo zadowolenia się często niskimi stawkami kosztów handlowych, te ostatnie nie zeszły jeszcze do możliwie najniższych granic, pomijając oczywiście specjalne stosunki jak np. w obrocie cukrem. Przyczyną tego stanu rzeczy jest przede wszystkim techniczne zacofanie naszego obrotu artykułami pierwszej potrzeby, sprawiające, iż przy braku nowoczesnych urządzeń zmuszeni jesteśmy do wysoce nieekonomicznego wydatkowania, podrażającego przerób i obrót artykułami spożywczymi.

Zwłaszcza nieznaczny był aż do otwarcia automatycznej piekarni mechanicznej wpływ regulacyjny *) Wydziału Zaopatrywania w obrocie najważniejszym artykułem spożywczym: chlebem, dalej mąką i mięsem, w których to artykułach Wydział dotąd jeszcze wykazuje nieznaczne obroty w stosunku do prywatnego handlu. Akcja rezerw zbożowych, których wykonawcą były między innymi samorządy miejskie, oraz mechanizacja przemiału i wypieku, forsowana przez rząd przy równoczesnem kredytowaniu budowy elewatorów miejskich i aprowizacyjnych, pozwoli samorządowi miejskiemu i w tej dziedzinie, nadającej się specjalnie do akcji interwencyjnej, odegrać rolę regulacyjną, czego dowody mieliśmy już w ruchu cen ziarna, mąki i chleba w r. 1926 i 1927. (Zmniejszenie rozpiętości cen między ziarnem, mąką i chlebem. Stojąc więc

1) Wedle ankiety Związku Spółdzielni Spożywców Rzp. P. były ceny w obrocie prywatnym w dniu 19 października 1928 r. wyższe od cen w obrocie spółdzielczym, jeśli chodzi o mąkę żytnią, w Kaliszu o 5,3%, w Łodzi o 8,3%, mąkę pszenną 4.6 i 2.6% w tych samych pozycjach, żytni chleb w Łodzi 5.8%. Najwyższy odsetek wykazuje ryż (w Łodzi 18.2%). Powyższe cyfry odnoszą się do cen hurtowych. Ceny detaliczne według danych spółdzielni spożywców w Mińsku Mazowieckim były wyższe (w drugiej połowie października 1928 r.) w obrocie prywatnym w stosunku do spółdzielczego od 5,3 do 7,1%, jeśli chodzi o mąkę pszenną, o 3,2%, jeśli chodzi o cukier, 10% smalec amerykański, 16,7% ocet, 7,1% śliwki suszone. Oczywiście materiał jest zbyt szczupły, by można było oprzeć na nim ogólniejsze wnioski. Niemniej tam, gdzie spożywczy ruch spółdzielczy jest, jak w Łodzi np. żywotnie zorganizowany, wpływ regulacyjny czynnika spółdzielczego zdaje się być niewątpliwym. Znaczne różnice zachodzą również w cenach artykułów pierwszej potrzeby i tak: hurtowe ceny nafty były o 3,5%, ceny nici o 16,7%; szkła do lamp o 20% wyższe w obrocie prywatnym, niż spółdziel-

Kalkulacja cen

Rok 1924	Mąka pszenna 4—0 za 100 kg.				Mąka pszenna 50% za 100 kg.				Mąka żytnia 50% za 100 kg.			
	1.I	1.IV	1.VII	1.X	1.I	1.IV	1.VII	1.X	1.I	1.V	1.VII	1.X
Cena sprzedażna hurtowa	30.—	50.—	—	60.—	29.50	46.—	—	54.—	—	32.—	27.—	41.50
Cena loco magazyn . .	26.20	46.—	—	54.50	26.20	42.—	—	49.—	—	29.—	24.50	38.50
Koszty magazynowe jak:												
bocznice, wyładunek, ważenie, manipulacyj- ne, magazynowanie, ważenie i wydanie .	0.72	0.72	—	0.72	0.72	0.72	—	0.72	—	0.72	0.72	0.72
Manco kolejowe i maga- zynowe	0.28	0.46	—	0.55	0.28	0.42	—	0.49	—	0.29	0.24	—
Koszty administracyjne, akwizycja, podatki, o- platy stemplowe i t. p.	1.58	2.52	—	3.06	1.58	2.34	—	3.03	—	1.65	1.38	2.15
Zysk	1.22	0.30	—	1.17	0.72	0.52	—	0.76	—	0.34	0.16	0.13

Rok 1925

Cena sprzedażna hurtowa	58.90	69.—	66.—	54.—	52.30	65.50	62.50	52.—	40.90	60.—	57.—	34.—
Cena loco magazyn . .	54.75	65.12	61.47	50.—	48.45	61.10	58.—	49.—	38.20	56.—	53.25	32.—
Koszty magazynowe jak:												
bocznice, wyładunek, ważenie, manipulacyj- ne, magazynowanie, ważenie i wydanie .	0.72	0.72	0.72	0.72	0.72	0.72	0.72	0.72	0.72	0.72	0.72	0.72
Manco kolejowe i maga- zynowe	0.22	—	0.63	0.51	0.49	0.32	0.59	—	—	0.29	0.54	—
Koszty administracyjne, akwizycja, podatki, o- platy stemplowe i t. p.	2.37	2.65	2.53	2.05	2.02	2.50	2.39	1.81	1.58	2.30	1.86	1.—
Zysk	0.48	0.63	0.65	0.72	0.62	0.86	0.80	0.47	0.40	0.69	0.63	0.28

artykułów rolnych.

Fasola biała za 100 kg.				Fasola „Jasiek” za 100 kg.				Kasza jęczmienna za 100 kg.				Kasza gryczana cała palona za 100 kg.			
1.I	1.IV	1.VII	1.X	1.I	1.IV	1.VII	1.X	1.I	1.IV	1.VII	1.X	1.I	1.IV	1.VII	1.X
—	63.—	50.—	—	—	83.—	—	67.—	19.50	30.—	—	—	29.70	—	—	62.—
—	56.—	45.50	—	—	74.20	—	62.50	17.50	27.—	—	—	26.60	—	—	57.—
—	0.92	0.92	—	—	0.92	—	0.72	0.72	0.72	—	—	0.72	—	—	0.72
—	0.56	0.46	—	—	0.74	—	—	—	0.17	—	—	0.27	—	—	—
—	3.39	2.44	—	—	4.20	—	3.43	0.97	1.53	—	—	1.52	—	—	3.10
—	2.13	0.68	—	—	2.94	—	0.35	0.14	0.75	—	—	0.59	—	—	1.18

50.50	—	—	48.—	83.—	85.—	93.30	93.30	46.50	42.50	54.70	46.—	58.—	75.—	85.—	70.—
45.45	—	—	44.25	77.41	78.71	88.68	88.68	42.50	40.25	50.85	43.30	53.60	69.93	79.—	66.—
0.92	—	—	0.92	0.92	0.92	0.92	0.92	0.72	0.72	0.72	0.72	0.72	0.72	0.72	0.72
1.39	—	—	0.44	0.78	0.80	—	—	0.65	—	0.26	—	0.54	0.35	0.80	—
1.93	—	—	1.78	3.19	3.31	3.41	3.41	1.86	1.21	2.08	1.55	2.30	2.86	3.26	2.69
0.81	—	—	0.61	0.70	1.26	0.29	0.29	0.77	0.32	0.79	0.43	0.84	1.14	1.22	0.59

na gruncie obiektywnym, należy stwierdzić, iż miejskie placówki aprowizacyjne, wywierają już obecnie w obrocie, dalekim od unowocześnienia technicznego i organizacyjnego, wpływ regulacyjny na ruch cen artykułów żywnościowych. Wpływ ten mógłby być o wiele większym przy usprawnieniu działalności handlowej miejskich placówek aprowizacyjnych, które dotąd w obrocie ziarnem, bydłem i mięsem, zbyt mało dbają o nawiązanie bezpośrednich stosunków z producentami i pierwszymi źródłami nabycia, korzystając z pośrednictwa osób i instytucji postronnych. Podobnie skoordynowanie wzajemnych wysiłków aprowizacyjnych czynnika spółdzielczego i samorządowego, może przy wspólnym i celowym wyzyskaniu aparatu handlowego i przeróbczego przyczynić się do wzmożenia wpływu regulacyjnego na ruch cen artykułów żywności, zwłaszcza, jak długo obrót temi artykułami nie przyjmie u nas form nowoczesnych, zrywając raz na zawsze z „prymitywami” urządzeń i metod obrotu.

czym. Podobnie ceny detaliczne w prywatnym obrocie wykazywały w Mińsku Mazowieckim w drugiej połowie października 1928 r. wzrost od 5,3% do 9,1% dla mydła zwykłego, 7,7% dla nafty, i 25% dla szkła do lamp w porównaniu z obrotem spółdzielczym. Por. Tadeusz Szturm de Sztrem. Ceny w spółdzielniach i sklepach prywatnych. „Społem” Nr. 2 1929 rok.

EKONOMIKA KOMUNALNA

(CELE, ZADANIA I STANOWISKO
W KLASYFIKACJI NAUK)

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY
540 EAST 57TH STREET
CHICAGO, ILL. 60637

T. zw. nauki komunalne nie tworzą jednolitego, na podstawach ścisłej klasyfikacji nauk ustalonego zakresu badań, obejmując szereg odrębnych umiejętności i dyscyplin, należących zarówno do humanistycznych, jak przyrodniczych gałęzi wiedzy. Sprawy dotyczące zdrowotności i szpitalnictwa, oświaty, budownictwa i rozbudowy, dróg i ulic, oraz środków komunikacyjnych, produkcja i rozdział prądu, światła, wody, aprowizacja, kredyt, czynności prawne i t. d., itd., składają się na tak różnorodną całość, wymagającą zgoła odmiennych kwalifikacji, zarówno po stronie materiału urzędniczego, jak i badaczy zjawisk samorządowych, iż jedynym łącznikiem w teorii i w praktyce jest tu związek komunalny, na którego terenie rozwijają się poszczególne gałęzie administracji komunalnej. Oczywiście jest to za mało, by na tak kruchej podstawie, można było kusić się o utworzenie odrębnej nauki komunalnej z materiału, który należy do nauk prawnych, ekonomicznych, technicznych, przyrodniczych (higiena, medycyna) i pedagogicznych. Z drugiej strony wobec olbrzymiego rozwoju kulturalnych, gospodarczych i społecznych urządzeń komunalnych w ciągu XIX i XX w., praktyka samorządowa odczuwała w coraz wyższym stopniu potrzebę jednolitego traktowania materiału, należącego do różnorodnych gałęzi nauki i praktyki. Zjawiska samorządowe były wprawdzie objęte nauką administracji i prawa administracyjnego, niemniej poza ogólnem teząmi charakteru ściśle prawniczego, nie znajdujemy tu rozpatrywania najbardziej dla praktyki komunalnej aktualnych zagadnień, dotyczących, gospodarczej, społecznej i kulturalnej działalności związków komunalnych. Nie bez ironji więc stwierdza Jastrow: iż, „literatura prawa administracyjnego miała specjalną ambicję w tem, by stać się na wzór prawa cywilnego, dyscypliną czysto prawniczą, abstrahując od właściwych celów, którym służy administracja. Literatura prawa administracyjnego — uważa za swe jedyne zadanie, traktować w każdym „resorcie“, to, co prawnie jest uregulowane, pozostawiając na uboczu to, co nie jest prawnie uregulowane, a co należy do właściwego zakresu administracji. W dziedzinie, w której przepisy prawne normują wszystko, nie ma miejsca dla talentu

administracyjnego" *). Pod wpływem głęboko odczutyh potrzeb praktyki i niewątpliwych postępów życia komunalnego, okazuje się niezbędne, uzupełnienie nauki administracji i prawa administracyjnego w dzisiejszej ich strukturze, w kierunku uwzględnienia zjawisk i zagadnień komunalnych.

W zakresie nauki administracji wymagają ujęcia z punktu widzenia komunalnego, kwestje tego rodzaju, jak organizacja władz i podział agend komunalnych, wykształcenie zawodowe urzędników i pracowników miejskich, decentralizacja władz i urzędów samorządowych, racjonalny podział samorządowych granic administracyjnych, nadzór państwa nad celowością **) i t. d., itd., co wszystko nie znajduje dostatecznego wyjaśnienia w obecnym wykładzie nauki administracji i prawa administracyjnego. Kwestje te łączą się zresztą ściśle z nauką gospodarczej polityki komunalnej, co wykazałem w mej „Reformie administracji komunalnej” zamieszczonej w pracy niniejszej (str. 139). Dotychczasowy wykład nauki administracji, podkreśla zbyt silnie znaczenie państwa, nie doceniając samorządu terytorjalnego, jako odrębnej i twórczej siły prawno-administracyjnej. Nauka administracji komunalnej i komunalnego prawa administracyjnego musi więc wykorzystać bogate doświadczenia teorii i praktyki doby ostatniej na polu udoskonalenia administracji komunalnej, służącej podniesieniu poziomu kulturalnego, gospodarczego, fizycznego i obyczajowego ludności.

Nauki techniczne uwzględniają szczegółowo potrzeby budownictwa podziemnego i nadziemnego miast i związków komunalnych, poświęcając w specjalnych działach uwagę budownictwu mieszkaniowemu, urządzeniom opieki społecznej, szkolnictwu powszechnemu i zawodowemu (budowa gmachów szkolnych i wewnętrznych urządzeń) i t. d. Tworzą się techniczne specjalności w rodzaju budowy rzeźni, targowisk, wodociągów, kanalizacji i t. d., i aczkolwiek pewne gałęzie, jak np. gazownictwo, są wspólne pod względem technicznym, zarówno prywatnej, jak i komunalnej inicjatywie, to jednak fakt, iż w coraz wyższym stopniu te gałęzie techniki i eksploatacji, przechodzą na Zachódzie i u nas w ręce komunalne, stwarza warunki wysoce sprzyjające specjalizacji techników w urządzeniach komunalnych.

Dotyczy to również urządzeń *higjeny i zdrowotności* komunalnej, które poświęca się coraz znaczniejszy szereg inżynierów i lekarzy, korzystając z teorii i praktyki, uwzględniającej w związkach komunalnych instytucje tego rodzaju, jak przychodnie, poradnie i t. p. Zarówno *wiedza techniczna, jak i zdrowotno - higieniczna* dostosowuje ogólne zasady do potrzeb miast i samorządu

*) Por. Jastrow „Kommunalwissenschaft” w „Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften”. Jena, 1924. 3 Tom. Str. 117.

**) Por. Lindemann: Über Begriff und Bedeutung der Kommunalwissenschaft. Berlin. 1916.

gminnego, oraz wyższego stopnia, licząc się z praktycznem wykorzystaniem teorii dla praktyki komunalnej. W tej dziedzinie mamy do zanotowania bardzo poważne zdobycze naukowe, techniczne i zdrowotne, oraz doskonałych specjalistów komunalnej służby zdrowotnej i technicznej (przedsiębiorstwa komunalne). Szczególnie dział zdrowotności publicznej, który rozwinął się pod wpływem ustawodawstwa i potrzeb praktyki, głównie w większych miastach, wytworzył dość wcześnie, gdyż już na kilkadziesiąt lat przed wojną, specjalistów, teoretyków i praktyków w dziedzinie urządzeń komunalnych, poświęconych udoskonaleniu zaopatrzenia ludności w wodę, czyszczenia miast, szpitalnictwa, położnictwa, opieki nad niemowlęciem, szkolnej opieki sanitarnej, walki z gruźlicą i alkoholizmem, oraz chorobami wenerycznymi, ratownictwa i transportu chorych, dezynfekcji i t. d. Wszystkie te dziedziny, wraz z wyzyskaniem odpadków, urządzeniami rzeźniami i t. d., leżą w głównych państwach europejskich przeważnie w ręku gminy, państwo zastrzega sobie jedynie nadzór i kontrolę. Na polu zdrowotności i opieki społecznej, nowoczesna gmina rozwinęła tak żywotną działalność, że rozwój nauk technicznych i higienicznych w tej dziedzinie pod wpływem czynnika komunalnego był tylko konsekwencją ułożenia stosunków faktycznych. Nauki techniczne powołały do życia szereg specjalności, służących wyłącznie praktyce komunalnej, przedmioty te są wykładane na politechnikach i akademiach urbanistycznych (usuwanie i wyzyskanie odpadków i nieczystości, odprowadzanie wód opływowych, czyszczenie ulic, urządzenia kanalizacyjne w miastach i t. d.).

Zaopatrzenie ludności w wodę, gaz i prąd, podlega wprawdzie ogólnym zasadom techniki, niemniej pod wpływem specjalnych, a coraz bardziej rosnących potrzeb związków komunalnych i międzykomunalnych — nauki te musiały w coraz wyższym stopniu uwzględnić istotne właściwości urządzeń komunalnych. Budowa elektrowni komunalnych i międzykomunalnych wymaga dostosowania technicznych urządzeń do specjalnych potrzeb miasta (oświetlenie publiczne, zapotrzebowanie tramwajów i t. d.), oraz ludności, dalej produkcji i obrotu, to samo dotyczy wody i gazu, oraz budownictwa mieszkaniowego, które tu musi mieć na uwadze specjalne potrzeby ludności wielkich i małych skupień ludzkich, wedle ich charakteru gospodarczego. W ten sposób celowość urządzeń komunalnych wpłynęła retrospektywnie na wyrobienie w obrębie wielkich gałęzi nauk technicznych, specjalnych dyscyplin, poświęconych technice lub higienie komunalnej.

Wreszcie *nauka ekonomii specjalnej* (polityki ekonomicznej) zwróciła od dawna uwagę na zjawiska komunalne. Specjalnie dziedziny popierania przemysłu, rękodzieła i rolnictwa, oraz handlu, aprowizacja, kredyt komunalny, rozwój komunikacji, targów i wystaw, budownictwo mieszkaniowe, polityka społeczna, inwestycyjna i t. d. wymagają, jak o tem niejednokrotnie wspominam.

traktowania wyłącznie lub przeważnie ekonomicznego, co nie wyklucza bynajmniej całej doniosłości w tych pokrewnych dziedzinach współdziałania czynnika technicznego i sanitarnego. Nauka ekonomji i polityki ekonomicznej nie zajmowała się jednak żywotniej zjawiskami samorządowymi. Wprawdzie w każdym podręczniku ekonomji spotykamy w nauce o przedsiębiorstwach publicznych wywody o przedsiębiorstwach samorządowych, dalej w nauce o rencie gruntowej uwagi o rencie gruntowej wielkich miast, w nauce polityki agrarnej rozważania na temat cen własności miejskiej i t. d., w nauce polityki socjalnej — dane o urządzeniach socjalnych i opieki społecznej miast i związków komunalnych, w polityce populacyjnej, statystykę i objawy wzrostu ludnościowego wielkich miast. Najważniejsze jednak problemy, związane z gospodarczą działalnością związków komunalnych nie były dotąd i nie są nadal traktowane w nauce ekonomji ogólnej i specjalnej, odrębny wykład polityki komunalnej, jako części nauki polityki ekonomicznej, jest dotąd wyjątkowo tylko uwzględniony na zachodnich wyższych uczelniach. (W Niemczech — uniwersytet w Kolonii, wykłady prof. Lindemanna, w Frankfurcie nad Menem, Berlinie, Kilonji i Getyndze). Wreszcie *nauka zarządu przemysłowego i rolniczego*, oraz *nauka rachunkowości* zbyt mało uwzględnia w ostatnich czasach zagadnienia komunalne, szczególnie dotyczące przedsiębiorstw użyteczności publicznej.

W ten sposób głównie potrzeby praktyki, przyczyniły się do rozwoju studiów teoretycznych poszczególnych nauk i umiejętności nad zagadnieniami komunalnymi. Najdobitniej objawia się ten moment w nauce skarbowości, która pod wpływem konieczności perorycznego układania budżetów komunalnych i rozdziału wpływów między państwo, a samorząd, oraz rozbudowy samoistnych źródeł dochodowych, powołała do życia dość wcześnie specjalną dyscyplinę skarbowości komunalnej.

W obecnym stanie rzeczy, mamy więc w zakresie t. zw. nauk komunalnych do czynienia z szeregiem odrębnych gałęzi wiedzy, które jednak licząc się z coraz bardziej rosnącym zakresem działania samorządu terytorjalnego, wyrabiają specjalności o typie wybitnie stosowanym, uwzględniającym sprecyzowane potrzeby techniczne, sanitarne i t. d.

Obok wiedzy technicznej, prawno - administracyjnej i sanitarnej, także i nauka ekonomji społecznej zajęła się w ostatnich dziesiątkach lat XIX w. i na początku XX w., zagadnieniami polityki komunalnej, tak iż zwolna wyrabia się w tej dziedzinie nowa dyscyplina gospodarczej polityki komunalnej, (ekonomiki komunalnej), stanowiąca obok polityki agrarnej, przemysłowej, handlowej itd., dalszą część ekonomji specjalnej. Gospodarcza polityka komunalna jest częścią polityki gospodarczej, wchodzącej w skład ekonomji specjalnej.

Ekonomia specjalna traktuje poszczególne zjawiska gospodarcze, tak, jak one rozwijają się w obrębie głównych gałęzi gospodarstwa i zarobkowania. Głównymi gałęziami gospodarstwa społecznego są: rolnictwo, w najszerszym tego słowa znaczeniu, obejmujące więc uprawę ziemiopłodów, hodowlę bydła, dalej uboczne gałęzie gospodarki rolnej: sadownictwo, warzywnictwo i t. d.; dalszym zasadniczym działem jest górnictwo, obejmujące główne płody kopalniane (sól, węgiel, ropę, cynk, rudy i t. d.), dalej przemysł, obejmujący rzemiosło i produkcję fabryczną, gałęzie domowej wytwórczości, wreszcie obrót *), oraz komunikacje. Tym to dziedzinom działalności gospodarczej już w ściśle określonym zakresie zawodowym i zarobkowym, poświęcona jest nauka ekonomii specjalnej, która według głównych działów gospodarstwa społecznego dzieli się na ekonomję agrarną, przemysłową, handlową, komunikacyjną i t. d.

Gospodarka związków komunalnych jest przedmiotem badań ekonomiki komunalnej, która jak każda inna gałąź ekonomii specjalnej, obejmuje zarówno część opisową i poznawczą (badanie zjawisk i związku przyczynowego w zakresie specjalnym, więc agrarnym, przemysłowym, komunalnym i t. p.), jak i dziedzinę zjawisk, stanowiących przedmiot właściwej polityki ekonomicznej.

Szczególnie właściwa polityka gospodarcza, t. j. zespół usiłowań, działań i urządzeń ludzkich, mających na celu zmianę stosunków gospodarczych w kierunku najbardziej pożądanym ze stanowiska ogólnopństwowego, jest umiejętnością, której najgruntowniejsze przyswojenie należy do podstaw wykształcenia funkcjonariuszy publicznych państwa i samorządu. Wynika z istoty wszelkiej polityki, a więc i polityki gospodarczej, iż ma ona do czynienia ze zjawiskami, ulegającymi zmianie, więc względnymi. Zmiany te dążą do najwyższego celu wszelkiego gospodarowania, t. j. najbardziej racjonalnego i najbardziej obfitego zaspokojenia potrzeb ludzkich. Coraz doskonalszy sposób zaspokojenia potrzeb ludzkich jest zadaniem polityki gospodarczej. Równocześnie jednak, licząc się z nieograniczonnością potrzeb ludzkich i z ograniczonością środków, służących do zaspokojenia tych potrzeb, nauka ekonomii specjalnej, obejmująca politykę gospodarczą, dąży do jaknajdoskonalszego zaspokojenia potrzeb ludzkich przy przestrzeganiu zasady ekonomicznej — „jak najmniejszym wysiłkiem, jak największe rezultaty”. Ekonomistom, stojącemu na gruncie polityki gospodarczej, zależy nie tylko na jak najwyższej produkcji dóbr, służących do zaspokojenia potrzeb, lecz także na jaknajbardziej ekonomicznym, t. j. oszczędnym dysponowaniu czynnikami i środkami produkcji, celem jaknajbardziej wydajnego wykorzystania danych przyrodniczych i ekono-

*) Także kredytowy i giełdowy.

micznych. Zwłaszcza w powojennym życiu gospodarczym, które cechuje brak zharmonizowania poszczególnych dziedzin produkcji, obrotu i konsumpcji, przestrzeganie zasady ekonomicznej w polityce gospodarczej jest specjalnie aktualne wobec nadmiernych kosztów produkcji i obrotu.

Dla polityka komunalnego, ściśle przestrzeganie zasady gospodarczej, ma podwójne znaczenie, bezpośrednie i pośrednie. Chodzi więc bezpośrednio: 1) o jaknajbardziej ekonomiczne i oszczędne prowadzenie przez miasto agend instytucyj i zakładów komunalnych, 2) nadto pośrednio o to, by instytucje i przedsiębiorstwa miejskie zaspakajały w jaknajbardziej ekonomiczny sposób potrzeby obywateli, korzystających z usług miasta. W obu wypadkach stanowisko ekonomiczne jest niezbędne.

Polityka gospodarcza winna być jednak kierowana zasadą dobra ogólnego. W zakresie gospodarczym dobro ogólne oznacza jaknajdoskonalsze zaspokojenie potrzeb ludzkich, przy przestrzeganiu zasady, ekonomicznej. Chodzi tu więc nie tylko o najwyższą produkcję dóbr i usług, lecz zarazem o jaknajracjonalniejszy i jaknajsprawiedliwszy podział i spożycie, umożliwiające zaspokojenie potrzeb nie tylko osobom fizycznym, lecz także państwu, samorządowi, związkom i zrzeszeniom. Ustalenie pojęcia dobra ogólnego w naukach ekonomicznych, a zwłaszcza w polityce gospodarczej, jest jednym z najtrudniejszych zadań teorii i praktyki. Zwłaszcza „naturalne” przeciwstawienie interesów produkcji i spożycia nasuwa poważne w tej dziedzinie trudności. „Dobro ogólne” wymaga niewątpliwie jaknajwiększej produkcji celem jaknajobfitszego zaspokojenia ludzkich potrzeb, niemniej zasada gospodarcza nakreśla tu ściśle granice, podyktowane opłacalnością; granice te sprzeciwiają się jednak często żywotnym interesom klas pracujących.

Pojęcie „dobra ogólnego” wymaga ze stanowiska ekonomicznego zupełnie odmiennej konstrukcji i postępowania, niż ze stanowiska prawnopaństwowego, administracyjnego i komunalnego. Częstokroć najpożyteczniejsze urządzenia „dobra ogólnego” nie są „ekonomicznymi”, sprzeciwiając się zasadzie ekonomicznej. Stojąc na gruncie ściśle ekonomicznym, należy je uprzednio uzgodnić z zasadą gospodarczą. Nie zawsze jest to możliwe ze względu na wyższe cele państwowe i społeczno - samorządowe.

Wynika stąd konieczność przestrzegania w polityce gospodarczej, kolejności potrzeb. Bez zaspokojenia zasadniczych potrzeb wyżywienia, mieszkania nauczania, szerokich mas ludności, nie może być mowy, stojąc na gruncie realnej polityki gospodarczej i komunalnej, o trwałej możliwości zaspakajania przez państwo i samorząd wyższorzędnych potrzeb. Niewspółmierność w zaspakajaniu potrzeb tak charakterystyczna, zwłaszcza dla powojennych stosunków, musi być stopniowo usuwana, jako jedno ze źródeł nie tylko nieracjonalnego i niesprawiedliwego roz-

działu, lecz i застоju w produkcji i obrocie, dzięki zmniejszającej się sile nabywczej szerokich mas ludności. Plan gospodarczy i administracyjny nie jest niczem innym, jak ustaleniem kolejności potrzeb gospodarczych i środków ich zaspokojenia w obrębie gospodarki państwowej, samorządowej, prywatnej i zrzeszeniowej.

W zakresie gospodarki samorządowej, konstrukcja dobra ogólnego jest specjalnie złożona, wymagając uwzględnienia czynników ekonomicznych. Zwłaszcza na terenie przedsiębiorstw komunalnych, spotykamy się często z konfliktami natury wyżej omówionej. „Dobro ogólne” wymaga obniżenia taryf, które jednak muszą być oparte na zasadach kalkulacji samowystarczalnych przedsiębiorstw handlowych. Ustalenie kolejności potrzeb w gospodarce komunalnej wymaga uzgodnienia ogólnych celów administracji komunalnej z czynnikiem ekonomicznym.

Źródłem polityki gospodarczej są działania i urządzenia ludzkie, dążące do zmiany stosunków gospodarczych w pewnym określonym kierunku, przy czem motorem tych zmian nie jest, jak się zazwyczaj przyjmuje, jedynie państwo, lecz także samorząd, organizacje samopomocy społecznej, reprezentacje interesów, związki zawodowe i . d. i t. d.

W miarę im bardziej różniczuje się życie gospodarcze i społeczne, im z bardziej uświadomionym czynnikiem robotniczym, rzemieślniczym, pracowniczym i przedsiębiorczym, mamy do czynienia w życiu gospodarczym państwa i samorządu, tem w wyższym stopniu organami, realizującymi zasady polityki gospodarczej stają się prócz państwa samorząd, czynniki gospodarcze i produkcyjne, zrzeszenia producentów i zrzeszenia pracy — widome znaki coraz bardziej wysuwającego się na pierwszy plan samorządu gospodarczego.

Na czele czynników, realizujących wskazania polityki gospodarczej, stoi państwo.

Znaczną część jednak zadań administracyjnych, dotyczących życia gospodarczego, państwo przekazuje samopomocy społecznej, przede wszystkim samorządowi terytorjalnemu. Samorząd jest szczególnie powołany do jaknajbardziej ekonomicznego prowadzenia agend, mających charakter wybitnie lokalny. Nadaje się tu szczególnie administracja gospodarcza, która z natury rzeczy wymaga uwzględnienia miejscowych warunków przyrodniczych, ekonomicznych i społecznych. Stąd nawet państwa, stojące na stanowisku etatystycznym, przekazują samorządom we własnym i poręczonym zakresie szereg funkcji w dziedzinie budownictwa mieszkaniowego, aprowizacji, popierania rękodzieła, opieki społecznej, higieny i t. d.

Jednym z najbardziej charakterystycznych objawów współczesnej administracji publicznej jest wzrost agend samorządowych, objawiający się w stop-

niowej komunalizacji, często zwalczanej przez zainteresowane sfery gospodarcze. Wbrew oczekiwaniom, wykazują niektóre przedsiębiorstwa samorządowe dużą żywotność, przy przestrzeganiu zasady komercjalizacji i najwyższych oszczędności w nieprodukcyjnych wydatkach administracyjnych. Samorząd rozporządza podobnie jak i państwo poważnym aparatem osobowym i rzeczowym, a budżety związków samorządowych, łącznie biorąc, nie ustępują znacznie, a często nawet przewyższają ogólny budżet państwowy.

Granice działalności samorządu w zakresie gospodarczym, zależą ściśle od poziomu technicznego produkcji, obrotu i spożycia, od wyrobienia zawodowego podmiotów gospodarczych i ich zrzeszeń, oraz organizacji, od konjunktur ekonomicznych, zwłaszcza w kierunku międzynarodowej ekspansji, wreszcie od wyrobienia ludności i aparatu administracyjnego.

Naogół jednak ingerencja czynnika publicznego w zakresie gospodarczym wykazuje po wojnie tendencję wzrostu, zarówno w państwach o niskim rozwoju ekonomicznym, jak i w organizmach o wysokim poziomie technicznym produkcji i obrotu. W pierwszych muszą czynniki publiczne przez okres przejściowy, zanim okrzepną siły samopomocy społecznej, wziąć na się zadania, które gdzieindziej należą do inicjatywy społecznej i prywatnej, w drugich wysoce rozbudowane organizacje, związki i reprezentacje interesów producentów i robotników, rosnące w miarę zróżnicowania społecznego i gospodarczego, oraz pogłębienia sprzeczności interesów warstw i grup zawodowych, zmuszają państwo i samorząd do wystąpień i posunięć, mających na celu złagodzenie walk zawodowych i klasowych. Państwo i samorząd jako motory polityki gospodarczej, dążą do realizacji publicznego dobra, nie chodzi im bowiem o osiągnięcie najwyższego zysku i to nawet wówczas, gdy mamy do czynienia z przedsiębiorstwami, opartymi na zasadach handlowych. Państwo i samorząd reprezentują tedy w najwyższym stopniu zasadę publicznego dobra i ten czynnik odróżnia je od reszty motorów polityki gospodarczej, więc reprezentacyj interesów, zrzeszeń, i t. d. Wprawdzie państwo i samorząd mogą często, zwłaszcza w okresie upadku myśli politycznej i państwowej, służyć interesom grup, a nawet osób prywatnych — i mieliśmy tego w historii życia publicznego wszystkich krajów aż nazbyt jaskrawe przykłady — niemniej w normalnym układzie stosunków państwo i samorząd, jako czynniki nawskroś publiczne dają także w zakresie gospodarczym jeszcze stosunkowo najwyższą rękojmię służenia celom dobra publicznego.

Zadania państwa i samorządu weszły na nową linię rozwoju z chwilą rozbudowy samorządu gospodarczego, zrzeszeń, oraz związków, reprezentujących interesy producentów, konsumentów, grup zawodowych i t. d. Kartele i trusty, pakt i porozumienia gospodarcze, przyczyniają się niewątpliwie do uregulowania produkcji i obrotu, dążąc do dostosowania podaży do popytu

celem zapobieżenia wahaniom cen, niemniej cała polityka kartelowa, przy równoczesnem rozprzestrzenieniu organizacji pracowniczych i robotniczych, wymaga ze strony państwa i samorządu czujnej uwagi ze względu na szereg konfliktów i sprzecznych interesów, jakie zachodzą między poszczególnymi ugrupowaniami, gałęziami przemysłu, rolnictwa i handlu, pracodawcami i pracownikami i t. d.

Współczesne życie gospodarcze cechuje w coraz wyższym stopniu różnorodność interesów poszczególnych grup zawodowych, zrzeszeń, reprezentacji interesów, które polityka gospodarcza musi ze stanowiska publicznego dobra łagodzić i wyrównywać, sprowadzając je do wspólnego mianownika. Począwszy od zasadniczej różnicy między interesami wsi i miasta, produkcji i obrotu, pracy i kapitału, dłużników i wierzycieli i t. d. — mamy tysiące zbieżnych i sprzecznych interesów w obrębie pomniejszych grup i warstw zawodowych i społecznych, które dziś znajdują swój wyraz w rozlicznych organizacjach, związkach, sekretarjatch, syndykatach i stowarzyszeniach, prowadzących każde z osobna odrębną politykę gospodarczą. Nawet w obrębie grup zawodowych, które zdają się mieć wspólne interesy, jak np. producentów rolnych, daje się stwierdzić rozmaity stopień zainteresowania w pewnych instytucjach i urządzeniach natury gospodarczej; tak np. w cłach zbożowych bynajmniej nie są zainteresowani równomiernie wszyscy producenci rolni, mała bowiem własność ziemską zwrócona ku gospodarce hodowlanej i przeróbczej raczej konsumuje zboże, niż je produkuje, będąc zainteresowaną o wiele wydatniej w cłach na bydło i produkty mięsne, niż w cłach zbożowych.

Często znowu uznane powszechnie jako sprzeczne interesy konsumentów i producentów, z których pierwsi są zainteresowani w niskich, drudzy w wysokich cenach, dadzą się sprowadzić do jednolitego frontu przeciw pośrednictwu, które płacąc niskie ceny rolnikom na miejscu, podbija ceny środków żywności w miastach i ośrodkach przemysłowych, dyskontując korzyści wynikające z prymitywności i dezorganizacji handlowej. Jeśli się zważy, iż poza istotnie sprzecznymi interesami mamy do czynienia często z konfliktami sztucznie wydmuchanymi przez ad hoc powstające i utrzymywane instytucje i placówki, otrzymamy cały ogrom trudności, wśród których zmuszone są czynniki publiczne, a więc i samorządowe prowadzić jednolitą politykę gospodarczą, służącą interesom państwa i narodu. Żyjemy obecnie w epoce masowej organizacji interesów gospodarczych i społecznych, co pociąga za sobą konieczność dostosowania polityki gospodarczej do zmienionych warunków ekonomicznych i administracyjnych.

Państwo i samorząd muszą jednak w tym chaosie sprzecznych i krzyżujących się wzajemnie tendencji gospodarczych i społecznych służyć jednolitemu programowi gospodarczemu, opracowanemu przy współudziale wszystkich za-

interesowanych czynników. Im bardziej zróżnicowana jest organizacja interesów, tem w wyższym stopniu musi być prowadzona jednolita polityka gospodarcza, jako nie tylko kompromis, ale i narzędny nakaz w pewnym ściśle określonym kierunku. Program gospodarczy nie jest bynajmniej i jedynie kompromisem sprzecznych interesów, lecz obiektywnem pójściem po linii najwyższego dobra gospodarczego, często pomimo i wbrew interesom pewnych grup, o ile one nie znajdują istotnego uzasadnienia ze stanowiska publicznego i gospodarczego.

Polityka gospodarcza musi być jednak jednolita nie tylko ze stanowiska wyrównania różnic interesów ekonomicznych i społecznych. Życie gospodarcze tworzy zwartą całość, która tylko sztucznie dla celów naukowego badania może być rozłożona na odrębne działy. Dla polityki gospodarczej wynika konieczność uwzględnienia w posunięciach i zarządzeniach, zmierzających do zmiany w pewnej dziedzinie produkcji, obrotu i spożycia, całokształtu stosunków gospodarczych i społecznych, co jedynie poręcza trwałość i skuteczność polityki ekonomicznej. Niezdrowego układu własności ziemskiej nie możemy leczyć jedynie i wyłącznie nadzieleniem ziemią, lub zmianą ustawodawstwa spadkowego, oraz o ochronie ziemią, lecz musimy uwzględnić tu równocześnie uregulowanie serwitutów, komasację i zniesienie spółnot, dalej uruchomienie gospodarki zapomocą krótkoterminowych kredytów obrotowych, dostarczanie na dogodnych warunkach nasion, narzędzi i środków produkcji rolnej, wywołanie hipotek i t. d. i t. d.

Specjalnie samorząd terytorjalny musi stworzyć w porozumieniu z samorządem gospodarczym (izby rolnicze) pomyślnie warunki dla rozwoju rolnictwa, przez popieranie szkolnictwa i oświaty rolniczej, przez ułatwienie rolnikom dogodnych komunikacji i dostępu do pobliskich hal i targowisk miejskich, budowę i eksploatację elewatorów, chłodni, uruchomienie kas targowych, popieranie racjonalnym kredytem komunalnym, produkcji i obrotu rolniczo-handlowego, oraz nawiązanie bezpośrednich stosunków handlowych między producentami i konsumentami i t. d. W ten sposób widzimy, że rola samorządu terytorjalnego w życiu gospodarczym i społecznym kraju jest niewątpliwa, wymagając jednak doskonałej znajomości ekonomiki komunalnej, jako części składowej nauki ekonomji społecznej.

Nauka ekonomiki komunalnej, dzieli pokrewne dziedziny badań z innymi naukami.

Należy przedewszystkiem rozróżnić ściśle między nauką administracji komunalnej a ekonomiką komunalną. Nauka administracji komunalnej jest częścią nauki administracji, łącząc się z wykładem komunalnego prawa administracyjnego (wraz z procedurą) i samorządowego prawa ustrojowego. Gospodarka gminna zarówno dla potrzeb własnych, jak i potrzeb zewnętrznych, tworzy

przedmiot ekonomiki komunalnej, przyczem wskazania, w jakim kierunku pójść winna działalność związków komunalnych, należy do gospodarczej polityki komunalnej, jako części ekonomiki komunalnej (ekonomji specjalnej).

Działalność administracyjną samorządu należy odróżnić od działalności gospodarczej związku komunalnego, który w tym ostatnim charakterze prowadzi przedsiębiorstwa, osiąga zyski z włożonego kapitału, słowem produkuje, przerabia i obraca dobrami i instytucjami ekonomicznymi. Administracja gospodarcza zbliża się wprawdzie przedmiotowo ku działalności gospodarczej związków komunalnych, niemniej różnica leży w istocie rzeczy, działalność gospodarcza miast, dotyczy dóbr materialnych w warunkach identycznych lub zbliżonych do produkcji i obrotu prywatnego, podczas gdy administracja opiera się na zasadach prawa publicznego (związek prawa publicznego), mając na uwadze raczej dobro podmiotów, niżli przedmiotów gospodarczych. Samorząd, prowadząc przedsiębiorstwa komunalne musi stosować się ściśle do zasad ekonomji i polityki ekonomicznej, oraz nauk rachunkowości i zarządu przemysłowego, wraz z naukową organizacją pracy, między bowiem przedsiębiorstwem publicznym, a prywatnym nie ma żadnej istotnej różnicy, jeśli chodzi o umorzenie kapitału, odpisy na rozszerzenie i unowocześnienie, oraz kalkulację kosztów produkcji.

Natomiast punkt widzenia administracji gospodarczej musi się na każdym stopniu liczyć z czynnikiem publicznym, często wręcz sprzecznym z czynnikiem ekonomicznym, wyrażonym w opłacalności wysiłków.

Dopiero połączenie publicznego czynnika administracji gospodarczej, z czynnikiem ściśle ekonomicznym, zapewnia zarządowi związku komunalnego pełną sprawność i celowość. Zbytne przeniknięcie administracji samorządowej czynnikiem publicznym, przy równoczesnem zapoznaniu całego znaczenia zasady ekonomicznej i czynnika prywatno przedsiębiorczego, jest takim samym błędem, jak oparcie działalności komunalnej, jedynie na czynniku ekonomicznym, przy niedocenianiu jej publicznego charakteru. Ma to miejsce wówczas, gdy w wydziałach administracyjnych zarząd komunalny nie liczy się z koniecznością oszczędności i racjonalnej organizacji, lub gdy przedsiębiorstwa komunalne mają uwagę zwróconą jedynie ku osiągnięciu jaknajwyższych zysków, bez uwzględnienia interesów szerokich mas spożywców, lub produkcji i obrotu, korzystających z prądu.

Wynika z istoty działalności komunalnej, iż ta bliska centrów lokalnych i bezpośredniej pracy wykonawczej, rozgrywa się w ramach swobodnej inicjatywy; normy prawa administracyjnego zasadniczo służą tu raczej ustaleniu kompetencji władz i instytucji komunalnych w stosunku do innych władz i osób trzecich. Olbrzymia większość agend komunalnych leży poza unormowaniem prawnem, zależąc od układu sił gospodarczych, kulturalnych, społecz-

nych i obyczajowych na danem terytorjum. Komunalne prawo szkolne zakreśla tylko najogólniejsze ramy działalności administracyjnej na tem polu samorządu terytorjalnego, który zależnie od sił finansowych, przygotowania kadr nauczycielskich i wychowawczych, oraz od intensywności współpracy społeczeństwa, rozwija mniejszą lub większą inicjatywę w kierunku oświaty szkolnej, pozaszkolnej, szkolnictwa zawodowego, dokształcającego, czytelnictwa, kultury artystycznej itd. W miarę im bardziej różnicuje się życie zbiorowe i kulturalne, z im wyższym poziomem wykształcenia mas ludowych mamy do czynienia w konkretnym przypadku, tem bardziej oddala się życie i działalność administracyjna związków komunalnych od ram i szablonów prawnych, wlewając w dziedzinę nie tylko oświatowe, lecz gospodarcze i opieki społecznej twórcze pierwiastki swobodnej inicjatywy (*praeter legem*). Komunalne prawo administracyjne zakreśla tej działalności jedynie niezbędne ramy zewnętrzne, jest więc wyrazem daleko posuniętego biurokratyzmu, jeśli działalność samorządowa w jakimkolwiek zakresie, ogranicza się jedynie lub głównie do wypełnienia obowiązków, prawem administracyjnem przewidzianych.

Materiał, składający się na naukę ekonomiki komunalnej (wraz z gospodarczą polityką komunalną i skarbowością komunalną) obejmuje olbrzymi zakres wiedzy i szereg umiejętności pomocniczych, które dadzą się zdaniem naszym ułożyć w schemat następujący:

I. Nauka skarbowości komunalnej (nauka o budżecie, wydatkach i dochodach (podatki i opłaty), wraz z rachunkowością jako formalną stroną zagadnienia finansowego. Z umiejętności komunalnych przedstawia system skarbowości komunalnej niewątpliwie najwyższą zawartość i najwyższy stopień opracowania teoretycznego, (podręczniki specjalne), pomijamy więc na tem miejscu bliższą analizę tej gałęzi wiedzy, łączącej się ściśle z nauką skarbowości.

Natomiast kwestja kredytu komunalnego (banki komunalne i miejskie kasy oszczędnościowe i pożyczkowe, lombardy itd.) stanowią część odrębną i powinny być traktowane w innych działach ekonomiki komunalnej. (Dział VI).

II. Nauka o ludności. Badania demograficzne nad ludnością miejską i wiejską, zadania gminy w polityce populacyjnej. Tworzenie „City” i aglomeratów miejsko - przemysłowych.

III. Statystyka komunalna. Teorja statystyki komunalnej. Statystyka ludnościowa, finansowa, instytucyj kredytowych, statystyka cen artykułów pierwszej potrzeby, (hale, targowiska, sklepy prywatne i t. d.), studja koniunkturalne, ceny indeksowe. Statystyka socjalna (bezrobocie, statystyka płac, nominalnych i realnych, budżety rodzinne itd.). Statystyka komunikacji, własności ziemskiej, mieszkań i t. d., monograficzne i ankietowe studja statystyczne związków komunalnych o poszczególnych gałęziach administracji komunalnej.

IV. Polityka terenowa i mieszkaniowa, oraz rozbudowa. Renta gruntowa i

ceny ziemi w miastach, spekulacja gruntowa, zmiana granic administracyjnych a polityka terenowa, prawo odkupu, pierwokupu, prawo zabudowy, komunalny fundusz ziemski. Kwestja mieszkaniowa obejmuje szereg zagadnień ściśle gospodarczych, w rodzaju rynku mieszkaniowego, obrotu artykułami budowlanymi w miastach, budowy we własnym zarządzie komunalnym, lub przez czynnik z zewnątrz (spółdzielnie, osoby prywatne) domów blokowych lub odrębnych z ogródkami, kredytu na budowę domów i mieszkań, normalizacji i standaryzacji części składowych. Nadto należy tu ochrona lokatorów, kwestja osadnictwa mieszkaniowego, tworzenie osad ojczystych pod miastami w małych miasteczkach i t. d. Rozbudowa ze stanowiska gospodarczego.

V. *Aprovizacja bezpośrednia i pośrednia, hale, targowiska, rzeźnie, kasy targowe, chłodnie, mleczarnie, piekarnie, młyny i t. d.*

VI. *Popieranie gospodarstwa społecznego, więc przemysłu, rolnictwa, rękodzieła, handlu i komunikacji, urzędy i placówki gospodarcze, kredyt komunalny, polityka stanu średniego.*

VII. *Polityka socjalna wraz z urządzeniami opieki społecznej.*

a) Robotnicy i pracownicy samorządowi. Czas pracy, urlopy, polityka płac, umowy zbiorowe, ubezpieczenia społeczne, prawo koalicji, organizacje robotnicze, wszystko w odniesieniu do robotników komunalnych.

b) Działalność gmin na polu ogólnych ubezpieczeń społecznych i ogólnej polityki socjalnej t. j. walka z bezrobociem, roboty publiczne, urzędy pośrednictwa pracy, poradnictwo zawodowe, sądy pracy, opieka nad inwalidami, rodzinami licznymi i t. d.

c) Urządzenia opieki społecznej ze stanowiska kosztów i organizacji.

VIII *Komunalna Polityka Komunikacyjna.* Urzędy komunikacyjne. Popieranie przez związki komunalne komunikacji lotniczych, samochodowych i t. d. Domy składowe (publiczne). Koleje przemysłowe. Polityka dróg wodnych związków komunalnych. Porty i kanały, hale lotnicze. Popieranie ruchu turystycznego. Zdrojowiska i miejsca klimatyczne.

IX. *Nauka o przedsiębiorstwach komunalnych.* Komunalizacja a socjalizacja. Własny zarząd komunalny. System koncesyjny i dzierżawa. Towarzystwa mieszane. Przedsiębiorstwa a skarbowość komunalna. Rachunkowość przedsiębiorstw komunalnych. Kwestja robotnicza na terenie przedsiębiorstw komunalnych. Polityka tariff i cen. Przedsiębiorstwa, urządzenia i zakłady. Poszczególne rodzaje przedsiębiorstw.

X. *Komunalne szkolnictwo zawodowe i doksztalcające.*

Stosunek szkolnictwa zawodowego do powszechnego i średniego ogólnokształcącego. Wytyczne szkolnej polityki komunalnej. Finanse szkolne. Pozaszkolne wykształcenie gospodarczo - komunalne.

Dziedzina ekonomiki komunalnej, obejmuje więc olbrzymi zespół zagad-

nień. wymagających ściśle ekonomicznego traktowania. Wykład prawa administracyjnego, więc obowiązującego ustawodawstwa policyjnego, drogowego, opieki społecznej, prawa szkolnego, sanitarnego i t. p., nie wyczerpuje bynajmniej tych rozlicznych zagadnień statyki i dynamiki komunalnej, które wychodzą daleko poza ramy ściśle prawne, zależąc od twórczej inicjatywy osób i zrzeszeń. Z drugiej strony teoria i polityka komunalna nie może ograniczyć się jedynie do ekonomicznego punktu widzenia. Podobnie, jak o rozwoju administracji komunalnej in concreto rozstrzyga zespół usiłowań technicznych, higieniczno - sanitarnych, pedagogiczno - kulturalnych i prawno - ekonomicznych, tak i w teorii, należy ściśle odróżnić między odrębnymi specjalnościami i dyscyplinami, oraz gałęziami wiedzy, które dopiero rozwijając się odrębnie i łącznie, stwarzają naukowe podstawy, niezbędne dla żywotnej działalności praktycznej na polu samorządu terytorjalnego.

Zdaniem naszym napotyka więc na poważne trudności w dzisiejszym stanie wiedzy, przy olbrzymim rozwoju specjalizacji naukowej, utworzenie *syntezy nauk komunalnej*, obejmującej wszystkie działy najróżnorodniejszych nauk i umiejętności specjalnych, odnoszących się do zjawisk komunalnych. Co więcej w interesie praktyki komunalnej leży raczej jaknajżywotniejsze rozwinięcie specjalnych dyscyplin, poświęconych badaniu zjawisk komunalnych, w obrębie wielkich i wyrobionych oddawna dziedzin nauk technicznych, ekonomicznych, przyrodniczych, pedagogicznych itd. Nauka *gospodarczej polityki komunalnej*, jako części ekonomii specjalnej, może tu oddać poważne usługi, opracowując nie tylko przez nas powyżej ustalone dziedziny teorii i polityki komunalnej, lecz przenikając nadto, całe życie samorządowe *zasadą ekonomiczną*: „*jaknajmniejszym wysiłkiem, jaknajwiększe rezultaty*”. Zasada ta winna mieć pełne zastosowanie do wszystkich dziedzin życia samorządowego, chroniąc administrację komunalną przed zbiurokratyzowaniem, niebezpiecznym zawsze dla wszelkich poczyną publicznych.

*) Już po wydrukowaniu w „Samorządzie Miejskim” (Zeszyt lutowy 1929 r.) rozdziału tej pracy p. t. „*Ekonomika komunalna*” odbyło się w Towarzystwie polityki komunalnej w Berlinie posiedzenie, poświęcone zadaniom i rozwojowi nauk komunalnych, z referatem prof. Lindemana. W dyskusji ścierały się zdania, Dr. Jeserich, asystent Instytutu nauk komunalnych przy uniwersytecie w Berlinie, stanął na stanowisku, iż istnieje odrębna wiedza komunalna grupująca naukę o zjawiskach komunalnych (Kommunallehre), prawo komunalne, politykę komunalną i naukę administracji komunalnej, nie widzimy tu jednak niezbędnej jednolitości materiału, uprawniającej do przyjęcia odrębnej dyscypliny naukowej.

Dostrzeżone omyłki druku.

str.		zamiast	ma być.
3 w tytule		W świetle polityki komunalnej i ekonomicznej	W świetle polityki komunalnej
7 notka w 2 z góry		Municipal	Municipale
14 wiersz 8 z dołu		w tem	tem w
16 „ 7 z góry		sąsiedzkich, obyczajowych	sąsiedzkiego, obyczajowego
17 „ 6 z góry		wyrobione	wyrobień
23 „ 10 z dołu		Zasady	Zasadę
41 „ 5 z góry		Zebezpieczenia	Zabezpieczenia
„ „ 12 z dołu		dezynfekcyjne dalej	dezynfekcyjne, dalej
„ „ 10 z dołu		przedsiębiorstw	przedsiębiorstw i zakładów
47 „ 9 z dołu		kom.	komunalne
51 w tablicy rubryka 1 w 4 z góry		Prusy Wsch.	Prusy Zach.
51 w tablicy rubryka 1 w 5 z góry		Postdam	Poczdarn
58 wiersz 7 z dołu		Calmer	Calmes
59 „ 19 z dołu		w biurze	w biurze,
60 „ 5 z góry		w nagłówku VI	VII
63 „ 4 z dołu		faworyzując	faworyzujące
71 „ 14 z dołu		w nagłówku VII	VIII
72 „ 11 z góry		dodać po słowach mieszane D)	Koncesjonowane przedsiębiorstwa komunalne
„ „ 16 z góry		opartych o	opartych o własne statuty i zasady handlowe
79 notka w 2 z dołu		Gebliete	Gebiete
81 wiersz 1 z góry		w nagłówku VIII	IX
„ notka w 1 z dołu		Luecken	Lucken
96 notka druga w 1 z góry		własne placówki reklamowe	placówki reklamowe we własnym zarządzie
101 wiersz 19 z góry		mniejszy	niemniejszy
112 „ 3 z góry		podniesionych	poniesionych
„ notka w 1 z góry		Handvörterbuch	Handwörterbuch
113 wiersz 8 z góry		niemieckich,	niemieckich ponad 50.000 mieszkańców
117 notka w 6 z dołu		Gemund	Gemünd
„ notka w 6 z dołu		Unwim	Unwin

str.		zamiast	ma być
127	wiersz	2 z dołu Na 157 miast	Na 157 większych miast
129	„	14 z dołu po słowach jednorazowo zwy- czajnych dodać notkę*) któ- ra brzmieć winna	*) Wydatkami jednorazowo- zwyczajnymi nazywam większe wydatki, obciąża- jące budżet zwyczajny, a wynikające z dawniej- szych zaniedbań wydatko- wania zwyczajnego.
143	wiersz.	7 z góry stadjony społeczne	stadjony sportowe
147	„	15 z góry statystyki	statyki
149	„	4 z dołu łącznie	w porozumieniu
150	„	2 z góry pieniężnych	pieniężnych i
„	„	9 z góry rękodziełu	rękodzieła
156	„	8 z dołu udziela je	udziela go
168	„	17 z góry decernatów	komisyj
177	„	6 z dołu obsługa	obsługę
178	„	3 z góry ponad to	ponadto
192	„	19 z góry wprowadzana	wprowadzone
193	„	1 z dołu kwestje	kwestja
194	„	1 z góry powinny	powinna
„	„	1 z góry rozstrzygane	rozstrzygana
197	„	3 z dołu 8.60/0)	8.60/0), i
		nad tablicą	
203	wiersz	14 z góry Katowicach i t. d.	Katowicach i t. d.)
204	„	19 z góry zdanie	zdania
209	„	6 z dołu im	jak
212	„	3 z dołu i i trzy	i trzy
216	„	15 z dołu Kiel	Kilonji
221	„	9 z dołu prawno-ekonomicznego	prawno-ekonomicznym
231	„	14 z góry popzedzający	poprzedzający
239	„	22 z góry oczyszczenie	oczyszczeniu
242	„	5 z dołu obrotowi	obrotu
267	„	9 z dołu Grosseinkaufsgesellschaft	Grosseinkaufsgesellschaft
279	notka w	2 z dołu str. 88	str. 88 rok 1926
287	w nagłówku tablicy		
	3 rubryka 2 w z góry	ufrzymania	utrzymania
291	wiersz	1 z dołu chlebem.	chlebem).
297	„	9 z dołu komunalnej	komunalnej
307	„	3 z góry jak,	jako

88099

TEGOŻ AUTORA:

- Postępowanie spadkowe na tle niezgodności ksiąg gruntowych z faktycznym posiadaniem.* Studium prawno-rolnicze. Referat na V Zjazd prawników i ekonomistów polskich. Lwów 1911 str. 80.
- Przewód spadkowo-opiekuńczy, a ustrój własności chłopskiej.* Lwów 1914. Nakładem księgarni Altenberga, Seyfartha i Wendego, str. 405.
- Rozwój gospodarczy nowoczesnej wsi polskiej. Tom I* str. XV + 504, *tom II* str. VIII + 419. Nakładem Instytutu Ekonomicznego. Kraków 1916 i 1917.
- Teoria małej i wielkiej własności.* Referat na VI Zjazd prawników i ekonomistów polskich. Nakładem Instytutu Ekonomicznego. Kraków 1918, str. 157.
- Stan ekonomiczny Małopolski na podstawie bilansu handlowego.* Warszawa 1921 XV + 421. Nakładem Biura Prac Kongresowych Min. Spraw Zagranicznych.
- Reforma rolna głównych państw europejskich. Tom I* str. XV + 466, *tom II* str. VIII + 362, Warszawa 1924 i 1926. Nakładem księgarni F. Hoesicka.
- Obrót artykułami pierwszej potrzeby w centrach wielkomiejskich.* Warszawa 1926 I + 38 (format 4°).
- Rewizja zasad ekonomji agrarnej na tle problemu małej i wielkiej własności.* Ruch prawniczy i ekonomiczny. Poznań 1926.
- Polityka Aprowizacyjna Samorządu Miejskiego.* Warszawa 1927 str. 50 (format 4°).
- Szkola a Gospodarstwo narodowe.* Zarys szkolnej polityki gospodarczej. *Tom I* str. VI + 167. Warszawa 1927. Biblioteka „Gazety Administracji i Policji Państwowej“.
- La politique de ravitaillement de l'administration municipale.* Rapport présenté à la 2-e section du Troisième Congrès International des Sciences administratives. Paris 1927.
- Wstęp do studiów nad polityką gospodarczą* str. 16. Warszawa 1928.
- Polityka aprowizacyjna Czechosłowacji.* Studium z zakresu interwencjonizmu gospodarczego. Wydawnictwo Tow. Polityki i Administracji Gospodarczej. Z zasiłkiem Min. Spr. Wewnętrznych, str. 320. Warszawa 1928.
- Bedeutung und Entwicklung der Industrie in Polen.* Völkermagazin. Sondernummer: Die Republik Polen.
- Polska polityka gospodarcza, a szkolnictwo zawodowe. Szkoły a gospodarstwa narodowe. Tom II.* Biblioteka „Gazety Administracji i Policji Państwowej“. Warszawa 1929, str. 200.
- Gospodarcze podstawy przedsiębiorstw komunalnych.* Odbitka z „Ekonomisty“. Warszawa 1929.
-



43932/
2



Drukarnia
Zrzeszenia Samorządów Powiatowych
Warszawa, Dobra 28

8809.9