

Eugeniusz Wojciechowski*

JEDNOSTKI GOSPODARKI KOMUNALNEJ
W URZĘDACH TERENOWYCH

Samorządy terytorialne stały się podmiotami władzy publicznej i gospodarczej. Posiadają one własny majątek, budżet i administrację. Zarząd jako ich organ sprawuje funkcje wykonawcze rady gminnej. Ważnym ogniwem instytucji samorządu terytorialnego jest urząd terenowy, poprzez który zarząd wykonuje swoje zadania. Urząd ten stanowi swoisty instrument instytucjonalno-funkcjonalny w prowadzeniu polityki władz lokalnych, a sposób jego funkcjonowania przesądzać będzie w ostatecznej mierze o jej skuteczności.

Doświadczenia praktyczne funkcjonowania jednostek organizacyjnych urzędów terenowych są skromne, zwłaszcza w dziedzinie zbiorowego zaspokajania potrzeb lokalnych społeczności (użyteczności publicznej). Funkcjonujące tzw. opinie ogólne nie zawsze znajdują solidne oparcie w rzetelnym materiale empirycznym, który wymaga przeprowadzenia szczegółowych studiów i badań.

Niniejszy artykuł zawiera prezentację wyników badań przeprowadzonych w 1989 r., w ramach tematu badawczego R-515 pt. "Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej w polityce władz lokalnych". Przedmiotem badania była analiza i ocena działania organów terenowych, pełniących w imieniu organu założycielskiego funkcje zarządzające wobec komunalnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Materiał faktograficzny uzyskano poprzez badanie ankietowe dotyczące 29 wydziałów (referatów) gospodarki komunalnej i

* Prof. dr hab. w Zakładzie Gospodarki Komunalnej UŁ.

mieszkaniowej w urzędach miast oraz miast i gmin na terenie 16 województw. Respondentami byli kierownicy tych wydziałów. Uzyskane tą drogą informacje stanowią istotną podstawę dla kształtowania się obrazu sposobów działania nie tylko samych organów administracji terenowej, lecz również przedsiębiorstw komunalnych. W tym ostatnim przypadku mamy do czynienia z punktem widzenia terenowej administracji na gospodarkę przedsiębiorstw komunalnych.

Większość ankietowanych wydziałów i referatów zajmuje się jedynie zagadnieniami gospodarki komunalnej i mieszkaniowej. W 11 przypadkach do zakresu działania jednostek należały również inne zadania, jak: ochrona środowiska, gospodarka przestrzenna, budownictwo, urbanistyka, architektura oraz nadzór budowlany. Wśród badanych jednostek jedynie 3, zorganizowane były w formie referatów. Nie zaobserwowano jednak tutaj zależności pomiędzy kształtem formy organizacyjnej (wydział, referat) a wielkością miasta czy liczbą nadzorowanych przedsiębiorstw. Można zatem przypuszczać, że występowała dowolność w wyborze określonej struktury organizacyjnej.

Badane wydziały i referaty nadzorowały w sumie 55 komunalnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Niektóre z tych jednostek sprawowały również funkcje organu założycielskiego w stosunku do przedsiębiorstw działających na tzw. zasadach ogólnych (przedsiębiorstwa budownictwa komunalnego lub ogólnego).

Większość jednostek nadzorowało tylko 1 przedsiębiorstwo komunalne, natomiast nadzorowanie 2 przedsiębiorstw dotyczyło 8 wydziałów lub referatów. W 4 przypadkach wydziały sprawowały nadzór nad 3 przedsiębiorstwami, a jedynie w 2 przypadkach (Włocławek, Chorzów) aż nad 5 przedsiębiorstwami komunalnymi. Liczba nadzorowanych jednostek wiąże się w dużym stopniu z wielkością miasta, jego uprzemysłowieniem i skalą zadań komunalnych.

Nadzorowane przedsiębiorstwa komunalne charakteryzowały się zróżnicowaniem branżowym, terytorialnym i przestrzennym. W ich skład wchodziły przedsiębiorstwa wielobranżowe oraz specjalistyczne. Przedsiębiorstwa jednobranżowe prowadziły działalność w podstawowych gałęziach infrastruktury technicznej (energetyka cieplna, drogownictwo, komunikacja miejska, zieleń i technika sanitarna) oraz w gospodarce zasobami mieszkaniowymi. Z punktu widzenia terytorialnego zasięgu działania, przedsiębiorstwa realizowały za-

dania na terenie miasta, miasta i gminy oraz kilku miast lub gmin.

Zatrudnienie w analizowanych wydziałach lub referatach charakteryzowało się istotnym zróżnicowaniem zarówno pod względem liczbowym, jak ilościowym. Stopień rozpiętości pod względem liczebności był znaczny i sięgał od 2 osób w Urzędzie Miasta w Podębicach do 29 osób w Urzędzie Miejskim we Włocławku.

Struktura jakościowa zatrudnionych w wydziałach wydaje się być mało korzystna w stosunku do potrzeb wynikających z wykonywania funkcji organu założycielskiego (tab. 1).

T a b e l a 1

Wydziały wg poziomu kwalifikacji pracowników

Wykształcenie	< 25%	26-50%	51-75%	76-100%	Razem
Wyższe	13	10	-	-	23
Średnie zawodowe	4	11	8	5	28
Średnie ogólnokształcące	13	5	2	1	21
Pozostałe	2	2	-	-	4

W sześciu jednostkach nie było osób legitymujących się wyższym wykształceniem. W wydziałach, w których pracowały osoby z wyższym wykształceniem, w przeszło połowie wydziałów udział ich nie przekraczał 1/4. Jedynie co w 3 wydziale, odsetek zatrudnionych mieścił się w granicach 26-50% ogółu zatrudnionych. Najliczniejszą grupę zatrudnionych stanowili pracownicy posiadający wykształcenie średnie zawodowe. W większości wydziałów posiadali oni najwyższy odsetek. Z kolei, osoby legitymujące się wykształceniem średnim ogólnokształcącym w blisko połowie wydziałów charakteryzowały się relatywnie niższym poziomem zatrudnienia. Osoby z wykształceniem pozostałym, zatrudnione były jedynie w 4 urzędach terenowych.

Zdaniem większości respondentów (2/3 wypowiedzi) regulaminy organizacyjne w poszczególnych wydziałach są dobrą podstawą dla pełnienia funkcji nadzoru nad przedsiębiorstwami. Jednakże, niemal 1/3 opinii jest odmienna w tej mierze, co wobec relatywnie niewielkiej liczby badanych jednostek wskazuje na niejednoznaczność regulacji pracy wydziałów. Można przypuszczać, że znaczna część regulaminów organizacyjnych jest niespójna z innymi regulacjami urzędów terenowych, jak również dowodzi braku jasnego rozdzielenia kompetencji decyzyjnej pomiędzy przedsiębiorstwem, wydziałem i władzą lokalną.

Plan przedsiębiorstwa stanowi podstawę jego działalności i określa cele i zadania oraz środki realizacji. W świetle rozwiązań systemowych plan opracowany jest samodzielnie przez przedsiębiorstwo i stanowi jego instrument polityki rozwoju. W przypadku komunalnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej plan wymaga zatwierdzenia przez organ założycielski, co stanowi istotne ograniczenie samodzielności decyzyjnej przedsiębiorstwa komunalnego.

Wśród ankietowanych wydziałów w trzech przypadkach odmówiono zatwierdzenia planu. Jako przyczyny, w przeprowadzonej analizie wymienia się takie czynniki, jak: wielkość produkcji i usług, dotacje, zadania rzeczowe. Odsetek niezatwierdzonych planów stanowi zaledwie 10,3%. W 37,9% plany nie były korygowane. Udział organów założycielskich w korektach planów wyniósł 62%. Wśród tematów, których dotyczyła korekta można wyróżnić dwa bloki zagadnień.

Na pierwsze miejsce wysuwa się problem wielkości produkcji i usług (w 10 ankietowanych jednostkach). W ośmiu przypadkach korygowano takie elementy, jak: wprowadzenie do planu dodatkowych zadań, zwiększenie zakresu rzeczowego, zmiana cen, dotacji, uszczegółowienie ustaleń planistycznych.

Zatwierdzenie planów poprzedzała, w 21 wydziałach, analiza całokształtu działalności przedsiębiorstw. W 12 przypadkach decyzje te oparto o konsultacje w przedsiębiorstwie. Na nieco niższym poziomie kształtują się takie czynniki, jak: zasadność zadań planowych (11 wypowiedzi) oraz relacja przewidywanych efektów do potrzeb (9 wypowiedzi).

Udział innych elementów wyjściowych do zatwierdzenia planów był praktycznie marginalny (jedynie 1 przypadek).

Podstawą dla działalności przedsiębiorstw komunalnych są roczne plany terytorialne (miasta lub gminy), które zawierają podstawowe informacje dla tych przedsiębiorstw. Stosowne części planów społeczno-gospodarczych miasta lub gminy, dotyczących gospodarki komunalnej opracowują badane wydziały (tab. 2).

T a b e l a 2

Zmiany szczegółowości planów terytorialnych
(gospodarki komunalnej)

Szczegółowość	Liczba wypowie- dzi
Wzrosła	12
Zmalała	2
Pozostała bez zmian	15

Zdaniem połowy respondentów szczegółowość planu terytorialnego pozostała bez zmian. W opinii 12 wydziałów szczegółowość ta wzrosła w stosunku do poprzedniego roku. Fakt ten należy ocenić raczej negatywnie. Z jednej strony, wzrost liczby informacji i ustaleń planistycznych, zwiększają zasób danych przy budowie planu, z drugiej zaś, przy naskiej na ogół spójności z innymi elementami planu zjawisko to utrudnia procedurę planistyczną i przejrzystość elementów wyjściowych (tab. 3).

Wiodącym źródłem informacji była ocena rezultatów wykonania planów poprzednich. Element ten wskazały aż 24 wydziały. Fakt ten wydaje się być nieco zaskakujący, ponieważ nie zawsze plany stanowią solidną informację dla decyzji. W 19 przypadkach respondenci uwzględniali parametry ekonomiczne, natomiast w 18 przypadkach, oceny możliwości przedsiębiorstw. Mniej niż połowa wydziałów (14) uwzględniała informacje z 5-letnich planów terytorialnych. Dane z

planów centralnych oraz przestrzennych wykorzystywano w bardzo małym zakresie (3-4 wydziały). W blisko 1/4 przypadków przy budowie planu uwzględniano elementy pochodzące z innych źródeł (możliwości budżetu).

T a b e l a 3

Elementy wyjściowe planu

Treść	Liczba wypowie- dzi
Rezultaty wykonania planów poprzednich	24
Informacje z planów centralnych	5
Informacje z 5-letniego planu terytorialnego	14
Informacje z planów przestrzennych	3
Parametry ekonomiczne (podatki, ceny itp.)	19
Oceny możliwości przedsiębiorstw	18
Inne możliwości budżetu	7

Jak łatwo zauważyć struktura wykorzystywanych elementów wskazuje na dość słabe podstawy konstrukcji stosowanych planów terytorialnych.

W przypadku 5-letnich planów terytorialnych w większości przypadków określały one kierunki rozwoju przedsiębiorstwa oraz zadania produkcyjno-usługowe. Kierunki rozwoju zawarte były w 20 przypadkach, natomiast zadania w 18 przypadkach.

Jedynie w 5 przypadkach plany terytorialne zawierały ustalenia dotyczące współdziałania w określonych sprawach. Zdaniem wydziałów wieloletnie plany terytorialne stanowiły istotną podstawę i wytyczne dla przedsiębiorstw komunalnych.

Dla uzyskania zbieżności kierunków działania przedsiębiorstwa z celami zawartymi w planach terytorialnych stosowano określone instrumenty (tab. 4).

T a b e l a 4

Stosowane instrumenty zbieżności

Treść	Liczba wypowiedzi	
	tak	nie
Umowy i porozumienia zawierane przez terenowe organy administracji państwowej z przedsiębiorstwami	21	5
Narzędzia ekonomiczne	10	11
Wzajemna wymiana informacji w toku opracowania planistycznego	25	3
Instrumenty nakazowe	6	15

Zapewnienie zbieżności działania przedsiębiorstwa z celami określonymi w planach terytorialnych oparto generalnie na wzajemnej wymianie informacji w toku opracowania planistycznego (w 25 jednostkach), jedynie w 3 przypadkach pominięto ten element. Powszechne było stosowanie umów i porozumień zawieranych między terenowymi organami administracji państwowej a przedsiębiorstwami (21 wypowiedzi). Narzędzia ekonomiczne wykorzystano w 10 przypadkach, zaś w 11 całkowicie je pominięto. Tylko nieliczne wypowiedzi potwierdzają występowanie instrumentów nakazowych, przy czym zrezygnowano z nich w 15 przypadkach.

Wykorzystując umowy lub porozumienia 3/4 wydziałów zasięgało opinii właściwej komisji rady narodowej.

Podstawowe kryteria optymalizacji planów przedsiębiorstw obrazuje tab. 5.

Wiodącym kryterium optymalizacji planu jest zbieżność z interesem miasta i jego mieszkańców. Czynniki ten wskazały aż 24 wydziały. Kolejnym elementem był wynik finansowy (19 wypowiedzi).

W 9 przypadkach respondenci uwzględnili racjonalne wykorzystanie majątku trwałego, natomiast wzrost poziomu wynagrodzeń jako czynnika optymalizacji potwierdziło tylko 5 wypowiedzi. Udział innych elementów był marginalny.

T a b e l a 5

Kryteria optymalizacji planów

Treść	Liczba wypowiedzi
Zbieżność z interesem miasta i jego mieszkańców	24
Wynik finansowy	19
Wzrost poziomu wynagrodzeń	5
Racjonalne wykorzystanie majątku trwałego	9
Inne	1

Podmiotami planowania przestrzennego są z reguły jednostki administracji terytorialnej odpowiedniego szczebla, wojewodowie - planów województw, urzędy miast i gmin - planów miejscowych.

Przeprowadzona analiza potwierdza udział tych jednostek. W 26 przypadkach zasięgano opinii wydziałów przy opracowywaniu planu przestrzennego.

Zdaniem 23 badanych jednostek, plan przedsiębiorstwa stanowi podstawę jego oceny. Udział organu założycielskiego w przekazywaniu przedsiębiorstwu dyrektyw dotyczących wielkości produkcji i usług wystąpił w przeszło połowie przypadków, natomiast co do sposobu wykonywania zadań ilościowych jest znacznie niższy i wynosił 1/4.

3 wydziały potwierdziły brak ingerencji co do wielkości produkcji i usług, a w 22 wydziałach pozostawiono swobodę co do sposobu wykonania zadań ilościowych.

Według opinii 14 wydziałów na przedsiębiorstwa nakładano obowiązków realizacji dodatkowych zadań, przy czym w 92,8% organ założycielski zapewnił odpowiednie środki finansowe.

Interesujące jest wyspecyfikowanie obszarów zagadnień, które absorbowały najbardziej organ założycielski (tab. 6).

T a b e l a 6

Zagadnienia koncentrujące uwagę wydziałów

Treść	Liczba wypowiedzi
Ciągłość realizacji zadań	18
Jakość produkcji i usług oraz terminowość	22
Wyniki finansowe	12
Gospodarka majątkiem trwałym	4
Wynagrodzenia	4
Wielkość produkcji i usług	14
Inne	2

Wśród wymienionych zagadnień największą uwagę skupiał problem jakości produkcji i usług oraz ich terminowość. 3/4 wydziałów wskazało ten czynnik jako główny element koncentrujący uwagę organów założycielskich. 18 wydziałów wskazało na kwestię ciągłości realizacji zadań, a 14 spośród ankietowanych na wielkość produkcji i usług. Za pozytywny należy uznać fakt, że jakość, a nie wielkość produkcji leży w centrum uwagi wydziału. Mniejsze znaczenie okazały się mieć wyniki finansowe przedsiębiorstwa. Tylko 12 jednostek potwierdziło zainteresowanie tym problemem. W niewielkim stopniu interesowały wydziały zagadnienia wynagrodzeń oraz gospodarki majątkiem trwałym.

W ostatnim przypadku możemy mówić o pewnej doraźności działań organów założycielskich w zakresie oceny wykorzystania podstawowych czynników wytwórczych. Potwierdziły to jednak tylko 4 odpowie-

dzi. W 1988 r. wszystkie wydziały kontrolowały działalność przedsiębiorstw. Jej intensywność obrazuje tab. 7.

T a b e l a 7

Intensywność kontroli przedsiębiorstw

Intensywność kontroli	Liczba wypowiedzi
Bieżąca	23
Rocznej działalności	16
Wieloletniej działalności	2

W opinii 23 jednostek była to kontrola bieżąca, a w 16 przypadkach - rocznej działalności. Jedynie w 2 wydziałach kontrolowano w przedsiębiorstwach działalność wieloletnią.

Przedstawione dane wskazują na spadek uwagi tym zagadnieniem w miarę wydłużania horyzontu czasowego tych kontroli i niewielkie zainteresowanie rozwojem długofalowym podległych jednostek. Duża intensywność kontroli bieżących dowodzi braku zaufania do pracy przedsiębiorstw. Zdecydowana większość wydziałów zadowala się doraźnymi, bieżącymi wykonywaniami zadań, co może wynikać z niestabilności przepisów w związku z czym zaznacza się nikła skłonność do angażowania się w programy długofalowe. W ankiecie respondenci dokonali oceny zaspokajania potrzeb przez przedsiębiorstwa (tab. 8).

T a b e l a 8

Ocena zaspokajanych potrzeb

Ocena zaspokajanych potrzeb przez przedsiębiorstwa	Liczba wypowiedzi
Wysoka	2
Średnia	26
Słaba	1

Zdaniem 26 ankietowanych, przedsiębiorstwa wypełniały swoje zadania w stopniu średnim. Jedynie 2 wydziały oceniły działalność nadzorowanych jednostek jako wysoką. Tylko jedna odpowiedź wskazała na niski stopień zaspokojenia potrzeb przez podległe jednostki. Uzyskane odpowiedzi (przeciętność ocen) zostały silnie zderminowane przez skalę proponowanych ocen.

Przeprowadzona analiza pozwoliła określić stopień współpracy organów założycielskich z przedsiębiorstwami (tab. 9).

T a b e l a 9

Ocena współpracy

Treść	Liczba wypowiedzi
Bardzo dobra	4
Dobra	13
Dostateczna	4
Zła	1
Trudno ocenić	4

W ocenie połowy ankietowanych jednostek współpraca układała się dobrze. Na poziomie bardzo dobrym i dostatecznym współpraca została oceniona przez: 4 respondentów. W jednym przypadku ocena była zła. 4 opiniujące jednostki nie wykazały poziomu współpracy, określając ją jako trudną do oceny. 3 wydziały nie wypowiedziały się na ten temat.

Przeprowadzone badanie wskazało na główne przyczyny trudności zaspokajania potrzeb przez przedsiębiorstwa. Udział poszczególnych czynników w barierach działalności obrazuje tab. 10.

Jako główny powód omawianych trudności ankietowani podają braki w zaopatrzeniu materiałowym. Na element ten wskazało aż 3/4 odpowiadających. Blisko połowa respondentów zwróciła również uwagę na poziom płac w przedsiębiorstwach, przy zadowalającym, jak wynika z tab. 10 poziomie kwalifikacji i skali zatrudnienia. Uznawanie elementu płac jest typowe dla całej gospodarki.

T a b e l a 10

Przyczyny trudności
zaspokajania potrzeb komunalnych

Treść	Liczba wypowiedzi
Zaopatrzenie materiałowe	22
Wyposażenie w tabor i sprzęt	10
Wyposażenie w maszyny i urządzenia	2
Poziom płac	14
Wielkość zatrudnienia	4
Warunki pracy	-
Ograniczone możliwości inwestowania	3
Poziom cen sprzedaży lub stawek dotacji	9
Poziom kwalifikacji	1
Dekapitalizacja majątku	7
System zarządzania i organizacji	3
Inne	-

Z punktu widzenia przeszło 1/3 wydziałów za jedną z przyczyn słabo zaspokajanych potrzeb ludności uważa się złe zaopatrzenie w tabor i sprzęt. W podobnym stopniu ocenia się poziom cen sprzedaży lub stawek dotacji, co jest szczególnym problemem w warunkach inflacji. Zdanie to podziela 9 opiniujących. Na nieco niższym poziomie szacuje się zagadnienie dekapitalizacji majątku. Kwestię tę podnosi prawie 1/4 głosów. W niewielkim stopniu zwrócono uwagę na wielkość zatrudnienia w przedsiębiorstwach (4 odpowiedzi). Jedynie 1/3 wydziałów porusza sprawę ograniczonych możliwości inwestowania oraz złego systemu zarządzania i organizacji.

Z uzyskanych wyników badań wynika, że w opinii wydziałów warunki pracy w podległych im przedsiębiorstwach nie są brane pod uwagę jako element utrudniający wykonanie zadań. Czynnika tego nie wymieniła żadna z ankietowanych osób.

W świetle uzyskanych wypowiedzi okazuje się, że w trudnościach zaspokajania potrzeb znaczną rolę odgrywa większość czynników wytwórczych. Zaskakujące są oceny przywiązujące niższe znaczenie do procesu intensywności, wyposażenia w maszyny i urządzenia czy dekapitalizacji majątku trwałego. Informacje te utwierdzają, iż w opinii wydziałów, przedsiębiorstwa koncentrują się na nadmiernej eksploatacji majątku, doprowadzając go do postępującej degradacji.

Pomimo że przedsiębiorstwa użyteczności publicznej posiadają prawo do wykorzystywania zasad samodzielności, samofinansowania i samorządności zgodnie z obowiązującymi przepisami, wynikającymi z rozwiązań systemowych, terenowe organy administracji państwowej posiadają znaczny zakres uprawnień i kompetencji w stosunku do tych przedsiębiorstw (tab. 11).

T a b e l a 11

Funkcje wydziałów

Treść	Liczba wypowiedzi
Administracyjne	10
Zarządzania gospodarczego	1
Koordynacyjne	20
Kontrolne	9
Podział środków finansowych	16
Podział środków rzeczowych	2
Pomocniczo-usługowe	1
Inne	-

Funkcjonowanie organów założycielskich w największym stopniu objawia się w działaniach koordynacyjnych (20 wypowiedzi). Dominującą rolę wg 16 respondentów spełnia weryfikacja podziału środków finansowych. Wśród wymienionych funkcji istotną grupę stanowią działania dotyczące nadzoru administracyjnego (1/3) oraz działania kontrolne. W niewielkim stopniu wydziały sprawują nadzór poprzez kontrolę podziału środków rzeczowych. Potwierdziły ją tylko 2 wypowiedzi. Generalnie, wydziały nie podejmują zadań pomocni-

czo-usługowych i zarządzania gospodarczego. Jedynie 1 ankietowany wydział wskazał na te funkcje. Koordynacja, podział środków finansowych i kontrola to dominujące funkcje wydziałów wobec przedsiębiorstw. Świadczy to o istotnym wpływie administracji terenowej na ograniczenie samodzielności przedsiębiorstw. Struktura wypowiedzi dowodzi, że wydziały sprawowały wiele funkcji typowych dla zarządzania nakazowo-rozdziałczego, nie wykształcając niezbędnych dla nowoczesnego kierowania funkcji zarządzających i pomocniczo-usługowych.

Obecne rozwiązania systemowe tworzą warunki dla nawiązania pewnych form współpracy gospodarczej pomiędzy jednostkami terytorialnymi. Wśród 24 wydziałów analizowane były możliwości utworzenia wspólnych przedsiębiorstw 2 lub więcej miast(gmin). Jednak 5 ankietowanych nie dostrzega w tej formie realizacji zadań, sąsiadujących ze sobą miast, dogodnych warunków. Aż 28 wydziałów opowiedziało się za koniecznością odejścia od postaci przedsiębiorstwa i realizacji tych zagadnień w innych formach organizacyjno-prawnych (tab. 12).

T a b e l a 12

Formy organizacyjne realizacji zadań

Treść	Liczba wypowiedzi
Spółki z udziałem władz lokalnych	15
Przedsiębiorstwa wspólne	4
Usługi prywatne	23
Przedsiębiorstwa mieszane	4
Dzierżawa majątku różnym podmiotom	11
Inne	2

W opinii badanych jednostek dominuje stanowisko, wg którego usługi komunalne powinny być świadczone przez jednostki prywatne. Taką formę usług aprobuje aż 23 opiniujących. Wśród przeszło po-

łowy ankietowanych rozpatruje się możliwość utworzenia spółek z udziałem władz lokalnych, a tylko 11 akceptuje przekazanie majątku w dzierżawę różnym podmiotom. Niewielki odsetek wydziałów rozpatrywało możliwość utworzenia przedsiębiorstw wspólnych lub mieszanych (po 4 odpowiedzi). Tylko 2 respondentów wskazuje na możliwość stworzenia innych form przedsiębiorstw komunalnych.

Opinie o prywatyzacji usług komunalnych są zbieżne z coraz częściej wyrażanymi społecznymi odczuciami. Udział władz w spółkach wiąże się pośrednio z problemem "uwłaszczenia nomenklatury". Dziwi mała liczba przedsiębiorstw wspólnych i mieszanych. Jest to częściowo pochodną charakterystycznego dla przedsiębiorstw komunalnych rozdrobnionego modelu działania, a jednocześnie braku poczucia działania opartego na wspólnocie działania.

W gospodarce komunalnej działalność podmiotów musi być związana z opinią i kontrolą społeczną. Przeprowadzona analiza wykazała tendencje do jej zaktywizowania.

Tablica 13 przedstawia zróżnicowanie wypowiedzi co do formy organu założycielskiego, wpływającej na prawidłowe funkcjonowanie przedsiębiorstw.

T a b e l a 13

Zmiana funkcji nadzoru

Treść	Liczba wypowiedzi
Utrzymać organ założycielski w obecnej postaci	2
Zamiast organu założycielskiego utworzyć radę nadzorczą	12
Zamiast organu założycielskiego powołać wyspecjalizowany zarząd	11
Inne propozycje	4

12 respondentów akceptuje utworzenie w miejsce istniejącego organu założycielskiego rady nadzorczej, w skład której wchodziłoby przedstawiciele załogi przedsiębiorstwa oraz przedstawiciele władz terenowych. Jej rola polegałaby na kojarzeniu interesów przedsiębiorstwa z interesem miasta. Jednocześnie 11 wydziałów odpowiada się za powołaniem wyspecjalizowanego zarządu, który by odpowiadał za prawidłowy rozwój i posiadał narzędzia dla rozbudowy przedsiębiorstwa. Jedynie 2 ankietowanych proponuje utrzymać organ założycielski w obecnej postaci. Propozycje zmian zmierzają w kierunku odejścia od dotychczasowych struktur zarządzania na rzecz innych alternatywnych. Rozkład odpowiedzi nie daje jednak w pełni jednoznacznej propozycji pożądanego rozwiązania, choć wydaje się, że najdogodniejszą formą jest rada nadzorcza.

Realizacja przyszłych i aktualnych celów społecznych i gospodarczych na danym terenie oparta jest na współdziałaniu władz terenowych i podległych im przedsiębiorstw komunalnych. Badania wykazały, że 25 wydziałów wykorzystuje rachunek kosztów jako narzędzie oceny i zarządzania. W takim samym stopniu widoczne jest zainteresowanie kalkulacją cen opracowanych przez przedsiębiorstwa, a wydziały dokonują ich weryfikacji. Wiąże się to z faktem, że wzrost cen w gospodarce komunalnej ograniczony jest pewnymi zasadami polityki społecznej.

W ramach współdziałania organów założycielskich z podległymi jednostkami 24 wydziały sprawują swój nadzór poprzez kontrolę kosztów ich działalności (tab. 14).

T a b e l a 14

Kontrola kosztów

Treść	Liczba wypowiedzi
Zasadność wydatków	10
Potrzeba powstawania elementów kosztów	8
Wysokości poszczególnych kosztów	17

17 wydziałów koncentruje uwagę na weryfikacji wysokości poszczególnych kosztów przedsiębiorstw. W mniejszym stopniu badane jednostki dokonują wglądu w zasadność ponoszonych wydatków. Na tę dziedzinę wskazało 10 ankietowanych. 8 opiniujących potwierdziło ingerencję organów założycielskich co do potrzeby powstawania elementów kosztów. Kontrole, jak wykazała ankieta - częste i skrupulatne, dotyczą głównie kwestii wydawania środków przyznawanych przez wydziały. Zdaniem wszystkich respondentów istnieje system dopływu informacji dotyczących podporządkowanych przedsiębiorstw. Występuje jednak zróżnicowanie poszczególnych źródeł (tab. 15).

T a b e l a 15

Źródła informacji

Treść	Liczba wypowiedzi
Sprawozdania statystyczne	16
Analizy przedsiębiorstw	20
Plany działalności	17
Inne informacje przedsiębiorstw	12

Zwraca uwagę relatywnie niski udział poszczególnych źródeł dopływu informacji. Zdaniem respondentów analizy przedsiębiorstw stanowią istotne źródło informacji. Zaskakuje rola planów przedsiębiorstw, wymienionych przez mniej niż 2/3 badanych jednostek. Sprawozdania statystyczne, zawierające niepełny obraz pracy przedsiębiorstw, znalazły uznanie jedynie wśród połowy wydziałów.

Według 17 wydziałów przedsiębiorstwa nie stwarzały utrudnień w udostępnianiu innych (niż formalnie określone) informacji. W ponad 1/3 przypadków proces ten napotyka jednakże na trudności.

Do obowiązków organu założycielskiego należy dokonywanie rocznych i 5-letnich ocen prawidłowości działania przedsiębiorstw komunalnych z punktu widzenia określonych kryteriów. Liczba wypowiedzi zawarta jest w tab. 16.

T a b e l a 16

Kryteria oceny przedsiębiorstw

Kryteria	Ocena roczna		Ocena 5-letnia		
	tak	nie	tak	nie	brak danych
Stopień zaspokojenia potrzeb	27	2	8	14	7
Wyniki ekonomiczne działalności	27	2	8	14	7
Jakość świadczonych usług	24	5	8	14	7
Prawidłowość wykorzystanych środków na dofinansowanie zadań	26	3	5	17	7

W ocenie działalności przedsiębiorstw uderza widoczna asymetria. Oceny roczne przeprowadzane były w zdecydowanej większości wydziałów, w przeciwieństwie do ocen 5-letnich, które wystąpiły jedynie w przeszło 1/4 liczby wydziałów.

Oceny organu założycielskiego dotyczyły również pracy dyrektora przedsiębiorstwa. Były one dokonywane w większości przypadków. Jednakże w niemal 1/4 wydziałów ocena ta nie była podejmowana, co jest sprzeczne z ustawowym uregulowaniem. Przeprowadzone oceny uwzględniały różne kryteria. Ich hierarchię przedstawia tab. 17.

Najczęściej wymienionym kryterium była poprawa wyniku finansowego. Na dalszych miejscach znalazły się tak istotne kryteria, jak: wzrost produkcji i jej jakość czy zapewnienie ciągłości i niezawodności procesu usługowego. Taką preferencję ocen uważać należy za niekorzystną. Wynik finansowy aczkolwiek ważny, nie może stać na czele ocen kierownictwa przedsiębiorstw użyteczności publicznej.

T a b e l a 17

Kryteria oceny dyrektorów

Kryteria oceny	Liczba wypo- wiedzi
Wzrost produkcji i usług	21
Poprawa wyniku finansowego	24
Jakość produkcji i usług	22
Sprawne wykonywanie zaleceń organu założycielskiego	15
Kształtowanie stosunków międzylud- zkich	15
Polityka wynagrodzeń	12
Ciągłość i niezawodność świadczenia usług	22
Inne	2

Ponad połowa odpowiedzi uwzględniała w ocenach dyrekcji jej dyspozycyjność wobec organu założycielskiego. Zachowania wchodzące w skład tego kryterium mają zdecydowanie charakter pozaekonomiczny i dowodzą dużej zależności znacznej części dyrekcji od organu założycielskiego (choć częściowo jest to uzasadnione), albowiem ten ostatni powołuje i odwołuje dyrektora przedsiębiorstwa użyteczności publicznej.

Oceny te były niemal we wszystkich przypadkach przedstawiane dyrektorom i radzie pracowniczej.

W procesie dokonywania ocen wydziały powinny posiadać system kryteriów i mierników oceny szczegółowej. Tylko w połowie przypadków, zdaniem wydziałów posiadały one taki system. Sytuacja taka wskazuje na istotną lukę w podstawach podejmowania decyzji i prowadzeniu polityki wobec przedsiębiorstw.

Strukturę rodzaju kryteriów i mierników, jakie należy wykorzystywać w ocenie i analizie działalności przedsiębiorstw obrazuje tab. 18.

T a b e l a 18

Kryteria i mierniki oceny

Rodzaj kryteriów i mierników	Liczba wypowiedzi
Syntetyczne	12
Kilka odcinkowych	7
Rzeczowe	16
Wartościowe	11
Ilościowe	25
Jakościowe	20

W opinii wydziałów, w procesie ocen i analiz przedsiębiorstw należy wykorzystywać kryteria syntetyczne, rzeczowe oraz ilościowo-jakościowe. Opinie te są trafne, ponieważ przedsiębiorstwa komunalne użyteczności publicznej nie działają na ogół w warunkach weryfikującego mechanizmu rynkowego. Kategorie syntetyczne (np. zysk) nie mogą być wyłączną podstawą oceny. Zysk ma charakter drugorzędny i niejako wspomagający realizację zadań rzeczowych. W przypadku tych przedsiębiorstw należy stosować zbiór mierników odzwierciedlających różne aspekty działalności przedsiębiorstwa, preferując miary ilościowe i jakościowe.

Odpowiedzi udzielone na pytanie dotyczące obszarów rozwiązań niezbędnych dla zwiększenia sprawności działania przedsiębiorstw były zróżnicowane i dotyczyły wielu różnych zagadnień. Stosunkowo najliczniejsza liczba wypowiedzi wskazywała na konieczność wzmocnienia podstaw finansowo-materialnych dla gospodarki przedsiębiorstw użyteczności publicznej oraz zwiększenia ich samodzielności decyzyjnej. Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej nie są samowystarczalne finansowo, jednakże wymaga to istotnych zmian w kształcie ich systemu ekonomicznego. Z kolei, rozszerzenie samodzielności przedsiębiorstw w oczach administracji terenowej może w dużym stopniu wynikać z braku polityki władz lokalnych wobec tych podmiotów.

WNIOSKI

1. Rola organów stanowiących (gmin) w stosunku do działalności przedsiębiorstw użyteczności publicznej okazała się mało aktywna. Problematyka tych jednostek jest bardzo rzadko podejmowana na sesjach rad narodowych. Także zagadnienie to znajdowało sporadyczne odzwierciedlenie w pracach komisji problemowych i podejmowane było na ogół okazjonalnie i doraźnie. W istocie rzeczy przedsiębiorstwa te dostrzegane były w sytuacjach awaryjnych i nieco szerzej w trakcie zadań akcyjnych ("Posesja" itp.).

2. Realizacja uprawnień ustawowych rad narodowych i ich organów wykonawczych (wydziały) przebiegała na ogół poprawnie. Dotyczyło to m. in. zatwierdzenia statutów przedsiębiorstw, opinii odnośnie do umów i porozumień, nakładania obowiązku dodatkowych zadań, planów wieloletnich oraz rocznych i 5-letnich ocen prowadzonej działalności.

3. Struktury wydziałów w urzędach terenowych nie są w pełni przygotowane do sprawowania funkcji skutecznego oddziaływania na przedsiębiorstwa. Duża część komórek organizacyjnych poza problemami przedsiębiorstw użyteczności publicznej zajmuje się innymi sprawami (ochrona środowiska, gospodarka przestrzenna, budownictwo). W znaczącej liczbie wydziałów nie ma precyzyjnie określonych zadań i metod sprawowania nadzoru. Zaznaczyło się silne zróżnicowanie zatrudnienia pod względem liczbowym i jakościowym, przy czym struktura kwalifikacyjna jest mało korzystna.

4. Plany będące podstawą działalności przedsiębiorstw są zatwierdzane z reguły z dużym opóźnieniem, co w znacznej mierze wynika z faktu długotrwałego oczekiwania przez władze terenowe na odgórne wytyczne. Ponadto plany te korygowane są w toku ich realizacji, co osłabia istotnie ich stabilność i realność.

Plany terytorialne stawały się coraz bardziej szczegółowe, przy czym w opinii zdecydowanej większości wydziałów plany przedsiębiorstw były spójne z interesem miasta. Z drugiej jednak strony, uzyskano znacznie mniejsze potwierdzenie, że plany terytorialne określają dla przedsiębiorstw komunalnych podstawowe kierunki ich rozwoju. Uzyskane wypowiedzi sprawiają, że plany w obecnych

warunkach i postaci stanowią dość wątpliwą podstawę ekonomiczną działalności przedsiębiorstw i władz terenowych.

Działalność przedsiębiorstw i wydziałów koncentruje się głównie na sprawach bieżących. W sprawowaniu kontroli punkt ciężkości kładziony był na kontrole roczne i bieżące. Dotyczy to również ocen działalności dokonywanych przez rady narodowe i organy założeń i zycielskie. Małe zainteresowanie wywoływały, np. potrzeby zapobiegania dekapitalizacji majątku wytwórczego.

Oceny i kontrole wydają się mieć charakter raczej formalny, co w znacznej mierze wynika z faktu płynności zadań oraz braku ze strony władz terenowych odpowiednich postulatów zadaniowych pod adresem przedsiębiorstw.

5. Współpraca organów terenowych z przedsiębiorstwami oraz skuteczność działania tych ostatnich oceniana jest raczej pozytywnie. Wynika to z inercji organów terenowych, co oznacza, że działalność przedsiębiorstw jest w nikłym stopniu regulowana (por. wniosek 4) interesem ogólnomiejskim.

6. W badaniu znalazła potwierdzenie kolizja celów społecznych i ekonomicznych. Mimo że podstawowym kryterium optymalizacji planów przedsiębiorstw uznano zbieżność z interesem miasta i jego mieszkańców, wynik finansowy odgrywa wszechstronną rolę (istotne kryterium oceny dyrektora, również jako element optymalizacji planu, kryterium oceny przedsiębiorstwa, obiekt skupiający uwagę wydziałów itd.). Wynik finansowy nie może być uznany za główny cel i miernik oceny działalności przedsiębiorstw użyteczności publicznej.

7. W oddziaływaniu na przedsiębiorstwa narzędzia ekonomiczne odgrywały, jak dotąd, nikłą rolę. Znaczące miejsce zajmują rozwiązania charakterystyczne dla poprzedniego systemu nakazowo-rozdzielczego. Potwierdza to identyfikacja funkcji spełnianych przez organy administracji terenowej. Przeważają bowiem zdecydowanie funkcje koordynacyjne, reglamentacyjne i administracyjno-kontrolne. Dalej marginalne znaczenie posiada zarządzanie gospodarcze i funkcje pomocniczo-usługowe.

8. Odtworzenie zerwanych przez system scentralizowany więzi poziomych poprzez podejmowanie współpracy na bazie wspólnoty interesów nie znalazło potwierdzenia w badaniu. Jest to niepełne wy-

korzystanie ram systemowych, które stwarzają możliwości powołania przedsiębiorstw wspólnych dla dwóch lub więcej miast. Forma ta traktowana jest również powściągliwie w ocenie racjonalizacji form organizacyjnej realizacji zadań komunalnych.

9. Wyniki badań dowodzą, że władze terenowe nie realizują wobec przedsiębiorstw użyteczności publicznej określonej polityki społeczno-gospodarczej, lecz zadowolają się raczej ich bieżącą dyspozycyjnością formalną. Stan taki zadowala, jak można sądzić, zarówno same przedsiębiorstwa, jak i władze, i potwierdza sposób działania po jak najmniejszej linii oporu.

Eugeniusz Wojciechowski

LOCAL ECONOMY UNITS AND TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT

Hitherto existing local public utility companies have been changed by virtue of law into local economy companies. This change makes it necessary for the organs of territorial self-government to adopt a different way of controlling such companies. To do that it is necessary to fix new functions and structures of the local government, which has possessed so far many elements of the old economic management system. That is confirmed by the practical experience. All these issues are tackled in the present article, which presents the findings of studies carried out in the departments of local economy and housing in different parts of Poland in 1989.