

Eugeniusz Wojciechowski*

ŹRÓDŁA FINANSOWANIA GOSPODARKI KOMUNALNEJ

1. Wstęp

Widoczna słabość gospodarki komunalnej jest związana nie tylko z chronicznym niedorozwojem urządzeń oraz nieodpowiednim systemem kierowania nią, lecz także ze sposobem finansowania. Źródła słabości działalności komunalnej wynikają m. in. nie tylko ze zbyt małych środków przeznaczonych na tę dziedzinę, ale w równej co najmniej mierze z niewłaściwej gospodarki nimi.

Punktem wyjścia dla rozważań jest przyjęcie założenia, że jedną z przyczyn mało sprawnego funkcjonowania i niedostatecznego rozwoju gospodarki komunalnej jest dotychczasowy sposób finansowania. Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie obecnego kształtu źródeł finansowania działalności komunalnej i na tej podstawie zarysowanie głównych kierunków pożądaných zmian.

Funkcje gospodarki komunalnej mają różnorodny wymiar: społeczny, ekonomiczny, techniczny i przestrzenny. Ta różnorodność wymiaru funkcji gospodarki komunalnej sprawia, że charakteryzują ją różne cele nie zawsze ze sobą zgodne, a nawet zbieżne.

W polityce gospodarczej jest doceniana raczej społeczna funkcja gospodarki komunalnej aniżeli jej rola ekonomiczna¹. Znajduje to

* Doc. dr hab., Zakład Gospodarki Komunalnej, Instytut Polityki Regionalnej Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ A. G i n s b e r t-G e b e r t, Gospodarka komunalna w powojennym ćwierćwieczu, [w:] Gospodarka komunalna i mieszkaniowa i jej rola w społeczno-ekonomicznym rozwoju kraju. Monografie i Opracowania, nr 30, SGPiS, Warszawa 1974, s. 82. Por. i d e m, Gospodarka komunalna jako czynnik rozwoju gospodarczego i społecznego, "Miasto" 1969, nr 2, s. 1-2.

wyraz w sprzeczności uznania roli gospodarki komunalnej jako czynnika tworzenia i podziału dochodu narodowego. Gospodarka komunalna uchodziła (i uchodzi nadal) za swoisty pomost między sferą produkcji materialnej i niematerialnej. Jest ona dalej traktowana służebnie, z podkreśleniem jej usługowego charakteru. Mimo zaliczenia dużej części branż gospodarki komunalnej do sfery produkcji materialnej, rehabilitacja funkcji gospodarki komunalnej ma jednak formalny wyraz. Niejako siłą inercji jest ona uważana w większym stopniu jako obciążenie dochodu narodowego (swoista odmiana opieki społecznej) niż element tworzący². Takie podejście sprawiło, że usługi komunalne stały się w znacznej mierze elementem konsumpcji i świadczeń społecznych ze względu na ich nieodpłatność lub częściową odpłatność.

Istotne znaczenie posiadał wyznawany od lat pogląd, a co za tym idzie praktyka gospodarcza, o prymacie produkcji. Niemalże wpływ wywarła także deficytowość większości branż gospodarki komunalnej, sprawiająca, że rozwój gospodarki komunalnej obciąża gospodarkę narodową nie tylko dużymi nakładami na rozwój, lecz również dopłatami do kosztów eksploatacyjnych. Zjawisko to znajduje m. in. wyraz w niewielkim udziale gospodarki komunalnej w dochodzie narodowym oraz w wysokim udziale w wydatkach budżetowych.

W gospodarce komunalnej występuje sprzeczność celów ekonomicznych i społecznych. Cele społeczne gospodarki komunalnej są osiąganane zazwyczaj nie w zgodzie z realizacją celów ekonomicznych. Względem natury społecznej nakazują dążenie do egalitaryzacji, czyli upowszechnienia usług komunalnych. Z kolei cele ekonomiczne z istoty ograniczają dowolne wykorzystanie środków i wskazują na konieczność zapewnienia rentowności świadczonych usług³.

Istotną niespójnością w gospodarce komunalnej jest sztuczne oddzielenie użytkowania urządzeń infrastrukturalnych i ich rozwoju, w sensie organizacyjno-ekonomicznym i finansowym. Doprowadziło to do rozdzielenia jednolitego celu na dwa odrębne, tj. eksploatację i rozwój, wobec jednolitego zbioru potrzeb (czyli kategorii, z któ-

² A. G i n s b e r t - G e b e r t, *Polityka komunalna*, Warszawa 1984, s. 135-136.

³ A. G i n s b e r t - G e b e r t, *Egalitaryzm komunalnych warunków bytu*, "Biuletyn Instytutu Gospodarstwa Społecznego" 1982, nr 3, s. 40.

rej wpływa cel)⁴. Dezintegracja działalności eksploatacyjnej i rozwojowej została spowodowana decyzjami praktyki gospodarczej, które rozwój urządzeń umieściły w istotnym zakresie poza kręgiem głównego zainteresowania i możliwościami przedsiębiorstw komunalnych. Przedsiębiorstwa te stały się w istocie rzeczy jednostkami eksploatującymi urządzenia, mimo że formalnie odpowiedzialne są za ich użytkowanie i rozwój. Rozwój urządzeń pozostających w gestii przedsiębiorstw odbywa się zawsze z ich udziałem, to jednak postulaty przedsiębiorstw nie zawsze znajdują aprobatę organów zwierzchnich, a decyzje w większości podejmowane są poza przedsiębiorstwem.

2. Specyfika gospodarki komunalnej i ocena źródeł jej finansowania

Gospodarka komunalna stanowiła i nadal będzie stanowić jedną z podstawowych dziedzin zaliczanych do zakresu gospodarki kierowanej przez władze terenowe. Sterowanie gospodarką komunalną nie jest układem autonomicznym i zamkniętym, ponieważ jest ono częścią procesu kompleksowego kształtowania rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego miasta, a jego efektywność zależy w bezpośredni sposób od sprawności polityki prowadzonej przez władze lokalne.

Gospodarka miasta stanowi swoiste otoczenie dla gospodarki komunalnej, stąd też proces kierowania gospodarką komunalną należy ujmować jedynie w ramach polityki rozwoju miasta. Zależności pomiędzy sterowaniem gospodarką komunalną a kierowaniem miastem są dwustronne. Rozwój urządzeń komunalnych i sprawność wykorzystujących je przedsiębiorstw wpływają silnie na kierunki rozbudowy jednostek osadniczych oraz poziom i jakość życia mieszkańców. Z drugiej zaś strony, rozwój gospodarki miasta poprzez zasilanie finansowe i rzeczowo-informacyjne kształtuje warunki funkcjonowania i rozwoju gospodarki komunalnej. Finansowanie komunalnej infrastruktury jest ściśle związane z finansowaniem rozwoju miasta, albowiem stanowi ona jego integralny element. Gospodarka komunalna jest działalnością o dość niskiej akumulatywności, co rodzi konieczność opiera-

⁴ E. W o j c i e c h o w s k i, System kierowania gospodarką komunalną w Polsce Ludowej, "Acta Universitatis Lodziensis" 1986, s. 22 (praca habilitacyjna).

nia finansowania w dużym stopniu na źródłach zewnętrznych. Na niską akumulatywność gospodarki komunalnej składa się wiele czynników o charakterze społecznym, ekonomicznym, technicznym, organizacyjnym, przestrzennym itp. Do istotnych czynników należy zaliczyć system opłat taryfowych związany z polityką społeczną uwzględniającą określone preferencje. Wyływająca stąd nierentowność pociąga za sobą dopłaty budżetowe do wzrastających kosztów bieżących. Jednakże, niski, często deficytowy poziom opłat stwarza w istocie tylko pozór społecznej słuszności, bowiem ciężar z tym związanych deficytów jest przez budżet przerzucany na ogół ludności korzystającej bądź nie z danych usług.

Materiałną podstawą działalności usługowej są urządzenia infrastrukturalne charakteryzujące się immobylnością, długowiecznością oraz "brylowatością". Te techniczne właściwości mają konsekwencje ekonomiczne, wyrażające się w wysokiej kapitałochłonności. Infrastruktura komunalna wymaga dużych nakładów inwestycyjnych oraz długiego okresu realizacji, co oznacza dość znaczne zamrożenie środków⁵.

Potrzeby komunalne mają charakter rytmiczny. Występująca nierównomierność czasowa powoduje, że niemożliwe jest pełne wykorzystanie zdolności usługowej. Cecha ta oznacza, że przy wysokim udziale kosztów stałych jest uzyskiwany wysoki poziom jednostkowych kosztów eksploatacji.

Ważnym czynnikiem jest również struktura jednostek wykonawczych. W gospodarce komunalnej występują trzy główne formy organizacyjne: przedsiębiorstwa specjalistyczne i wielobranżowe, zakłady i jednostki budżetowe, z których każda posiada odmienny sposób powiązania z gospodarką budżetową.

Istotnym wreszcie czynnikiem jest majątek trwały i gospodarowanie nim. W gospodarce komunalnej występuje niepełna znajomość wartości posiadanych urządzeń oraz znacznie zaniżona ich wycena. Duża część urządzeń nie jest w ogóle zaliczana do majątku trwałego przedsiębiorstw, a zatem nie obejmuje się ich systemem ewidencji i amortyzacji.

⁵ Szerzej techniczno-ekonomiczne cechy infrastruktury charakteryzuje Z. Dzilembowski (Infrastruktura jako kategoria ekonomiczna, "Ekonomista" 1985, nr 4-5).

W finansowaniu działalności eksploatacyjnej szczególną rolę odgrywają systemy taryf opłat oraz udzielane dotacje przedmiotowe dla przedsiębiorstw deficytowych. W przedsiębiorstwach komunalnych są stosowane wszystkie rodzaje cen. Ponadto znaczna część zadań jest finansowana w formie tzw. zadań budżetowych oraz poprzez zakup części usług w ramach kredytów budżetowych.

W przypadku gdy ceny urzędowe za usługi komunalne nie zapewniają samofinansowania, przedsiębiorstwa otrzymują od organu założycielskiego dotację przedmiotową na pokrycie różnicy. Działanie systemu dotacji jest wyraźnie antyefektywnościowe, albowiem nie zmusza przedsiębiorstwa do obniżki kosztów oraz ujawnienia rezerw. Wszystkie ceny w gospodarce komunalnej działają w sposób szczególny, głównie z tej przyczyny, że w znacznej mierze są związane z wielkością posiadanych przez organy terenowe środków budżetowych.

W przypadku finansowania działalności rozwojowej zaznacza się w gospodarce komunalnej jeszcze większa niż poprzednio wielość źródeł dopływu środków. Zgodnie z regułą samofinansowania przedsiębiorstwa komunalne odtwarzają i rozbudowują majątek trwały oparty na środkach funduszu rozwoju, zasilanego odpisami amortyzacyjnymi oraz środkami pochodzącymi z podziału zysku.

Dotychczasowe rozwiązania nie gwarantują jednak samofinansowania rozwoju. Dokonywane aktualizacje wartości majątku trwałego nie zapewniały jego realnej wyceny m. in. wobec ciągłego wzrostu cen robót inwestycyjnych. Wpływa to na sposób ustalania stawek amortyzacyjnych oraz dokonywane odpisy. Przejmowanie części amortyzacji osłabia mechanizmy efektywnościowe oraz nasila procesy dekapitalizacji urządzeń.

Środki funduszu rozwoju mogą być uzupełniane zaciąganiem kredytem bankowym. Rola tego źródła zasilania jest w gospodarce komunalnej niewielka. Kredyt bankowy w tym zakresie ma w większym stopniu charakter techniczny aniżeli ekonomiczny, spłacany ze środków własnych⁶. Stąd też, rola oprocentowania kredytów bankowych jest dla przedsiębiorstwa komunalnego w zasadzie obojętna z dwóch powodów. Po pierwsze - udzielanie kredytu inwestycyjnego łączy się z o-

⁶ C. R u d z k a - L o r e n t z, Ekonomiczne i społeczne aspekty funkcjonowania systemu finansowania inwestycji komunalnych, [w:] Gospodarka miejska. Wybrane zagadnienia, cz. 3, Warszawa 1979, s. 71.

bowiązkiem przedstawienia bankowi rachunku ekonomicznego efektywności, co w przypadku gospodarki komunalnej jest zwykle niemożliwe. Po drugie - udzielenie kredytu wiąże się z oceną zdolności zwrócenia przez przedsiębiorstwo kredytu wraz z odsetkami. W gospodarce komunalnej zdolność kredytową może gwarantować dysponent budżetu.

W sumie, niedoskonałość systemu amortyzacji, niski poziom rentowności usług związany z polityką kształtowania opłat taryf sprawiły i nadal sprawiają, że brak jest wystarczających środków na sfinansowanie reinwestycji i rozwoju urządzeń komunalnych. Wywołało to konieczność finansowania inwestycji opartych na środkach zgromadzonych poza gospodarką komunalną. Wobec niewielkich środków akumulowanych w samych przedsiębiorstwach były tworzone dodatkowe źródła finansowania, zwykle o charakterze scentralizowanym, wśród których naczelną rolę zajmowały środki budżetowe.

Do źródeł zewnętrznych finansowania działalności inwestycyjnej należy zaliczyć: środki zawarte w planie centralnym z budżetu terenowego udzielane przedsiębiorstwom komunalnym, dotacje celowe przekazane do budżetu terenowego, terenowe fundusze celowe (poza-budżetowe), środki uzyskane w ramach tzw. partycypacji jednostek gospodarczych oraz w ramach czynów społecznych.

Zgodny wydaje się pogląd, że rozwój miasta, w tym infrastruktury komunalnej musi być oparty na różnych metodach finansowania, że równolegle powinno mieć miejsce finansowanie budżetowe, kredytowe i funduszowe. Problemem jest trafne określenie i wybór odpowiednich proporcji poszczególnych metod finansowania. O ile w innych rodzajach działalności gospodarczej ewolucja w strukturze tych metod zmierza w kierunku samofinansowania i kredytowania, to w gospodarce miejskiej i komunalnej tendencja ta nie występuje wyraźnie lub objawia się ze znacznie mniejszą siłą.

Dotychczasowy sposób finansowania gospodarki komunalnej jest wielce złożony i skomplikowany oraz nie stanowi logicznie powiązanego i uporządkowanego zbioru elementów. Stwierdzenie to odnieść należy także do całego sposobu finansowania rozwoju miasta. Ponadto finansowanie w nikłym stopniu uwzględnia specyfikę gospodarki komunalnej i stanowi ono raczej pochodną systemów tworzonych dla potrzeb finansowania przemysłu.

Do głównych ułomności finansowania należy zaliczyć: wielość źródeł, brak wzajemnej koordynacji, dużą liczbę jednostek zarządzających oraz silne uzależnienie od szczebli wyższych. Szczególną

uwagę zwraca fakt występowania dość licznych funduszy celowych. Z punktu widzenia racjonalności oraz efektywności gospodarki komunalnej i miejskiej nie jest to uzasadnione, bowiem tworzy to zamknięte podsystemy finansowania. Zalety funduszy celowych w postaci możliwości działania niezależnie od środków scentralizowanych, pobudzenia ludności, wydają się być mniejsze w porównaniu z wadami wyrażającymi się zwiększeniem kosztów, rozproszeniem środków, utrudnioną kontrolą prawidłowości wykorzystania środków, dublowaniem funduszy czy usztywnieniem gospodarki budżetowej⁷. System tego typu funduszy jest korzystny dla potrzeb centralnego sterowania gospodarką lecz prowadzi do ograniczenia samodzielności władz lokalnych.

3. Kierunki zmian

Problem finansowania gospodarki komunalnej musi być rozpatrywany w kontekście finansowania całej gospodarki miejskiej. Jest on szczególnie aktualny, ponieważ koncepcja reformy gospodarczej osadza się na upodmiotowieniu gospodarki, czyli uznaniu władz lokalnych także za autonomiczne i samodzielne podmioty w sferze gospodarowania, z prawem do samodzielnego określenia swoich wydatków zgodnie z preferowanymi kierunkami działania oraz opierania swej działalności na dochodach własnych i kredytach bankowych. Stwarza to konieczność innego podejścia do zagadnienia finansowania miasta (w tym gospodarki komunalnej) w kierunku odchodzenia od źródeł zasilania zewnętrznego i oparcia się na własnych dochodach. Jest to szczególnie istotne, ponieważ wysuwane postulaty, a nawet pierwsze rozwiązania dowodzą poszukiwania pozabudżetowych źródeł dochodów w postaci funduszy celowych (Fundusz Infrastruktury Technicznej, Komunalnej, Fundusz Gospodarki Gruntami i Gospodarki Mieszkaniowej).

Z kolei nie może budzić wątpliwości kwestia tworzenia funduszy dla popierania inicjatyw uznanych za pożyteczne społecznie i uzasa-

⁷ Por. J. K a l e t a, Gospodarka budżetowa, Warszawa 1980, s. 63. Por. także H. S o c h a c k a-K r y s i a k, M. P i e t r e w i c z, Gospodarka terenowa, rozdz. 3, Warszawa 1986.

dnione ekonomicznie. W wielu krajach istnieją tego rodzaju fundusze, stanowiące podstawę udzielania dotacji i kredytów dla osób fizycznych lub prawnych, które podejmują się określonych przedsięwzięć inwestycyjnych lub innych rodzajów przedsiębiorczości. Ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego z 1983 r. przewiduje rozwiązanie polegające na podejmowaniu wspólnych przedsięwzięć przez dwa lub więcej miast. Jednakże odnośny przepis pozostaje martwy wobec braku warunków ekonomiczno-finansowych dla przejawiania się tego typu inicjatyw jako wyrazu rozwoju dobrowolnych związków poziomych.

Kolejnym rozwiązaniem systemowym jest przywrócenie w gospodarce miasta naturalnych więzi ekonomicznej zależności pomiędzy rozwojem elementów obsługi w miejsce dotychczasowego złożonego mechanizmu pośrednich związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy rozwojem miasta a gospodarką narodową. Polityka władz lokalnych winna opierać się na założeniu, iż występują integralne związki pomiędzy efektami gospodarczymi a zaspokajaniem potrzeb mieszkańców. W rezultacie, poziom wydatków kształtowałby się jako funkcja rozwoju elementów tworzących dochód narodowy. Innymi słowy poziom wydatków na obsługę miasta pozostawałby w prostej zależności od gospodarowania władz terenowych⁸.

Racjonalne sterowanie miastem wymaga stworzenia stabilnych podstaw działalności gospodarczej. Podstawy te obejmują zakres bazy ekonomicznej i samodzielność finansową. Kluczowy postulat w zakresie bazy ekonomicznej można sformułować jako istotne rozszerzenie zakresu działalności gospodarczej. Rozwój bazy gospodarczej wymaga uruchomienia różnych typów działalności produkcyjnej i usługowej na rzecz jednostek terytorialnych. Stworzenie możliwości powoływania przedsiębiorstw przez organy terenowe jest szczególnie istotne w warunkach decentralizacji, w ramach której następuje rozszerzenie zadań społeczno-gospodarczych i ich realizacja. Ważna rola przypada odtworzeniu i rozwojowi przemysłu lokalnego. Czynnikiem sprzyjającym temu jest koncentracja działalności gospodarczej na szczeblu podstawowym wobec dziesięjszego, silnego, skupienia szeregu funkcji

⁸ A. G i n s b e r t-G e b e r t, O samorządności gospodarki miejskiej, "Miasto" 1981, nr 4, s. 10.

i zadań na szczeblu wojewódzkim⁹. W rozbudowie bazy gospodarczej upatrywać należy naturalną podstawę tworzenia dochodów własnych.

Podstawą samodzielności władz lokalnych jest samodzielność finansowa, której miarą jest zdolność do realizacji własnych zamierzeń opartych na własnych dochodach. Uzasadnione wydaje się wyraźne sprecyzowanie i rozgraniczenie podziału źródeł dochodów własnych między budżety terenowe obydwu szczebli, przenosząc wydajne źródła do budżetów stopnia podstawowego. Celowe jest również stopniowe odchodzenie od dotacji celowych na rzecz dotacji posiadających charakter wyrównawczy, którymi władze miejskie mogą swobodnie dysponować. Środki wyrównawcze należy traktować jako instrument polityki państwa wyrównywania różnic, dysproporcji międzyregionalnych, a jednocześnie regulator zapewniający zgodność interesów państwa i władz lokalnych. Tendencje takie są coraz wyraźniej obserwowane w Europie Zachodniej. Dotacje tego typu są udzielane na podstawie obiektywnych kryteriów ustalanych ustawowo, co sprzyja niezależności władz terenowych wobec nieformalnych sugestii czy presji centrum. W polskich warunkach wymaga to stworzenia zasad i metod (opartych na obiektywnych kryteriach) udzielania dotacji ogólnych w miejsce aktualnego mechanizmu noszącego znamiona uznaniowości i przetargowości.

Rozważenia wymaga kwestia przywrócenia kategorii podatków lokalnych z tytułu zamieszkiwania i prowadzenia działalności gospodarczej. Nie jest również uzasadnione tworzenie obligatoryjnych opłat poza ogólnym systemem podatkowym. Na przykład obligatoryjne wpłaty na fundusz gminny są w gruncie rzeczy podatkiem lokalnym. Jest to wygodny sposób, lecz rodzi konflikty społeczne, ponieważ władza lokalna posiada dość nikły obraz rzeczywistego obciążenia grup społecznych.

Dla większej elastyczności i samodzielności budżetowej uzasadnione byłoby stopniowe likwidowanie znacznej części funkcjonujących funduszy celowych poprzez przeniesienie ich do budżetów lokalnych.

Ekonomicznie uzasadnionym sposobem gromadzenia środków dla finansowania bieżącej działalności oraz przedsięwzięć inwestycyjnych jest utworzenie banków komunalnych, działających jako swoiste przed-

⁹ Z. D z i e m b o w s k i, Rady narodowe - działalność gospodarcza, Warszawa 1985, s. 45.

siębiorstwa gospodarki finansowej. W odróżnieniu od funduszy celowych, zapewniałoby to ciągłe, aktywne wykorzystanie kredytów przez inne rodzaje działalności gospodarczej. Drugim, dodatnim efektem działania banków komunalnych może być rozwój kredytowania inwestycji, stwarzający korzystniejsze niż dotychczas możliwości efektywnego ich wykorzystania. Jednocześnie istnienie lokalnych banków komunalnych nadawałoby organom terenowym wyraźną podmiotowość w dziedzinie gospodarki finansowej, która aktualnie jest w zasadzie zawężona do wydatkowania środków budżetowych i w nikłym zakresie obejmuje ich gromadzenie.

Brak środków finansowych może być w pewien sposób złagodzony drogą emisji obligacji przez władze lokalne i przedsiębiorstwa terenowe. Obligacje stanowią formę oszczędności, a ich atrakcyjność zależy od dostępności, ceny i sposobu informowania. Mimo iż przeznaczenie środków pochodzących z zakupu obligacji może mieć doraźne znaczenie, ta forma finansowania urządzeń stwarza poczucie wspólnoty społeczności lokalnych z danym terenem.

Zgodnie z założeniami procesu reformowania gospodarki władze winny dążyć do oparcia systemu finansowania infrastruktury w większym stopniu na środkach własnych i środkach przedsiębiorstw oraz kredytach bankowych. Zdaniem A. Ginsberta-Geberta inwestycje miejskie oraz wynikające z normalnego funkcjonowania miasta powinny być finansowane ze środków własnych miasta oraz kredytów bankowych (inwestycje rentowne). W przypadku inwestycji przekraczających skalę potrzeb lub inwestycji niwelujących zaniedbania, źródłem finansowania może być utworzenie Funduszu Rozwoju Miast udzielającego pożyczki lub dotacje. Charakter tego typu funduszu byłby zbliżony w znacznym stopniu do instrumentu środków wyrównawczych¹⁰. Zbliżoną propozycję przedstawiają ekonomiści wrocławscy. Dochody własne rad narodowych finansowałyby wydatki bieżące, remonty kapitałne oraz inwestycje odtworzeniowo-modernizacyjne, natomiast inwestycje rozwojowe znalazłyby oparcie w środkach wyrównawczych¹¹.

Z poglądami tymi łączy się postulat innego podziału urządzeń in-

¹⁰ A. G i n s b e r t - G e b e r t, Społeczno-ekonomiczny model gospodarki miejskiej, "Miasto" 1968, nr 8.

¹¹ Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu o reformie, "Życie Gospodarcze" 1981, nr 2, s. 9.

frastruktury wraz ze sposobami ich finansowania¹². W dziedzinie inwestycji ogólnie dostępnych wyłącznym źródłem finansowania powinny być środki budżetowe. Inwestycje polegające na bezpośrednim uzbrojeniu terenu w sieciowe urządzenia infrastruktury winny być finansowane z opłat za użytkowanie terenu, wpływów z podatku od nieruchomości oraz innych środków zasilających budżety miast i gmin. Pozostałe inwestycje mogą być finansowane z funduszu rozwoju przedsiębiorstwa uzupełnionego kredytem.

To ostatnie rozwiązanie wymaga zapewnienia warunków dla rentowności przedsiębiorstw. Sprzyjać temu mogą: realność odpisów amortyzacyjnych, polityka opłat taryfowych zawierająca możliwość uwzględnienia w cenie także narzutu na potrzeby reprodukcji rozszerzonej urządzeń. Zgodzić się trzeba z postulatami odejścia od dotychczasowego podziału amortyzacji i pozostawienie jej w całości w przedsiębiorstwie komunalnym¹³.

Mimo słusznej idei systemu partycypacji (udziałów) w finansowaniu infrastruktury, sposób realizacji budzi wątpliwości, rodzi bowiem niebezpieczeństwo uzależnienia się od dużych odbiorców. Korzystanie z usług, na które w taryfie znajduje się narzut na reprodukcję rozszerzoną powinno w zasadzie zwolnić danego odbiorcę z obowiązku bezpośredniego finansowania kosztów infrastruktury. Nie ma bowiem żadnych powodów, aby odbiorcy mieli dwukrotnie świadczyć na rzecz rozwoju urządzeń komunalnych¹⁴. Forma tego typu finansowania znajduje uzasadnienie w przypadku inwestycji ogólnie dostępnych.

Stworzenie systemu finansowania rozwoju miasta, pozwalającego na gromadzenie pożądaných środków oraz racjonalną ich gospodarkę, wymaga istotnych zmian o charakterze ogólnym. W procesie wdrażania nowych rozwiązań, podobnie jak w trakcie poprzednich prób reformowania gospodarki cechą charakterystyczną było dążenie do wzrostu aktywności gospodarczej poprzez zastosowanie narzędzi i zasad dotyczących głównie zachowań przedsiębiorstw. Wyraźnym uchybieniem jest

¹² Rudzka-Lorentz, Ekonomiczne i społeczne aspekty..., s. 74-76.

¹³ Z. Dziewbowski, Finansowe aspekty gospodarowania majątkiem trwałym przedsiębiorstw komunalnych, "Biuletyn Instytutu Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej" 1986, nr 7-8, s. 68.

¹⁴ J. Kaliała, Rady narodowe a gospodarowanie budżetem, "Rada Narodowa - Gospodarka - Administracja" 1981, nr 10, s. 9.

mało zadowalające uregulowanie procesów kierowania układami terytorialnymi. Nie został dokonany w zasadniczy sposób przełom w wielu dziedzinach, które są niezwykle istotne dla sprawnego działania władz lokalnych i terenowych jednostek gospodarczych. Nowe warunki gospodarowania wymagają wykształcenia nowych form działalności władz lokalnych oraz odmiennych mechanizmów i narzędzi działania. Punktem wyjścia dla procesu reformowania układu terytorialnego jest konieczność wypracowania przy udziale samorządów terytorialnych koncepcji rozwoju gospodarki terenowej i systemu jej sterowania.

Uznanie władz lokalnych za swoiste podmioty gospodarujące oznacza bliższe sprecyzowanie i stworzenie zbioru zasad i metod gospodarowania składających się (podobnie jak w przypadku przedsiębiorstw) na system ekonomiczno-finansowy organów terenowych. W świetle faktu, iż regulacji (choć niezbyt precyzyjnej) poddano jedynie sferę dochodów i wydatków rad narodowych, można stwierdzić, że system taki właściwie nie istnieje.

Przyszły system gospodarki terenowej powinien być zgodny z systemem ekonomiczno-finansowym przedsiębiorstw terenowych, zwłaszcza o charakterze użyteczności publicznej, który również wymaga istotnej korekty. Wyodrębnienie w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych grupy przedsiębiorstw użyteczności publicznej nie znalazło odbicia w odrębnej regulacji prawnej określającej w sposób całościowy warunki i zasady działania tego typu przedsiębiorstw. Uzasadnienie odmienności rozwiązań systemowych tej sfery gospodarowania wypływa z monopolistycznej pozycji tych przedsiębiorstw i warunków ich działalności. Wynika z tego, że część instrumentów o charakterze proefektywnościowym nie znajduje uzasadnienia dla terenowych przedsiębiorstw użyteczności publicznej.

Warunkiem poprawnego systemu finansowania gospodarki komunalnej jest również przywrócenie władzom lokalnym podmiotowości. Wymaga to uwzględnienia dwóch kwestii: osobowości prawnej i przywrócenia własności (mienia) komunalnej.

Wyposażenie władz terenowych w osobowość prawną umożliwia posiadanie własnego majątku, daje możliwość zawierania umów, zaciągania różnego rodzaju zobowiązań finansowych oraz ponoszenia odpowiedzialności za prowadzoną działalność.

Odtworzenie własności komunalnej jest postulatem o wielkiej do-

ności społecznej i ekonomicznej¹⁵ Przywrócenie tego rodzaju własności stwarza silniejsze podstawy dla samodzielności gospodarczej i samorządności władz lokalnych. Zasada wielopodmiotowości zarządzania mieniem społecznym nie narusza konstytucyjnych form własności. Własność komunalna stanowiłaby formę pośrednią pomiędzy własnością ogólnonarodową a wąskogrupową własnością spółdzielczą. Istnienie grupowej własności komunalnej może w istotny sposób umocnić poczucie wspólnoty interesów ludności, a jednocześnie stać się materialną bazą dla samodzielnej gospodarki, prowadzonej zgodnie z preferencjami społecznymi i zasadami ekonomicznego działania.

Kluczowym warunkiem efektywności działania władz lokalnych, a więc i poszukiwania różnych sposobów gromadzenia środków i ich racjonalnego wydatkowania jest ujawnienie się systemu motywacyjnego¹⁶. Praktyczny wyraz tak rozumianego systemu polega na osiąganiu celów społecznych poprzez wzrost siły ekonomicznej i racjonalność gospodarowania. Podstawą systemu motywacyjnego dla podejmowania decyzji (realizujących cele i zadania aprobowane przez społeczność lokalne), w sposób zgodny z wymogami racjonalności gospodarczej, jest autentyczny mechanizm kontroli społecznej oraz prawidłowa polityka kadrowa.

Zmiany w sferze życia publicznego są niezbędnymi przesłankami powodzenia działalności w znaczeniu ścisłym ekonomicznym. Demokratyzacja życia politycznego i społecznego polega z jednej strony na faktycznym udziale jak najszerszych kręgów ludności w procesie podejmowania decyzji, z drugiej zaś na sprawowaniu kontroli nad organami władzy i administracji. Elementem sprzyjającym jest jawność podejmowanych decyzji oraz dwustronny przepływ informacji. Mechanizm kontroli społecznej sprzyja odbudowie terytorialnych więzi społecznych i gospodarczych.

Istotnej zmiany wymaga także system selekcji kadr kierowniczych. Dobór na stanowiska kierownicze winien przebiegać niezależnie od

¹⁵ Por. Z. D z i e m b o w s k i, Własność komunalna, "Życie Gospodarcze" 1987, nr 21, s. 3; M. K u l e s z a, Samorząd terytorialny i własność komunalna, "Życie Gospodarcze" 1987, nr 23, s. 3.

¹⁶ Por. J. R e g u l s k i, Władze miasta a wymogi polityki urbanistycznej, [w:] Miasto i jego władze. Studia nad ekonomiczną teorią rozwoju miast, Wrocław 1984, s. 147-148.

przynależności organizacyjnej. Decydującym kryterium promocji kadr powinien być wpływ na wyniki ekonomiczne w prowadzonej działalności.

Niniejszy artykuł przedstawia kierunkowe rozwiązania zasadniczych problemów, a właściwie ich specyfikację. Rozległość tej problematyki nie pozwala przedstawić jej w formie szczegółowej w ramach tego opracowania. Z przeprowadzonych rozważań wynika, że na finansowanie gospodarki komunalnej nie sposób spojrzeć inaczej jak na podsystem finansowania rozwoju miasta lub szerzej - gospodarki terenowej. Innymi słowy, finansowanie to zawiera się w procesie sterowania przez władze lokalne, którego celem jest kształtowanie sprawnie działających terytorialnych systemów gospodarczych.

Eugeniusz Wojciechowski

SOURCES OF FINANCING THE COMMUNAL ECONOMY

The financing of the communal economy is a part of the system of financing development of a town. The present way of financing it arouses many reservations and does not lead to any significant increase in resources allocated on it and, simultaneously, it does not contribute, to any greater extent, to rational administration of these resources. In order to create a good system of financing development of a town and its economy it is necessary to perform major systemic changes, as well as changes in detailed solutions resulting from the former. The article outlines general directions of proposed reforms in this field. More detailed issues call for their separate analysis, which already goes beyond the limits of this article.