

SAMORZĄD MIEJSKI

MIESIĘCZNIK
ORGAN ZWIĄZKU MIAST POLSKICH
POŚWIĘCONY SPRAWOM SAMORZĄDU MIAST
I SPRAWOM GOSPODARSTWA KRAJOWEGO



WYDAWCA:
ZWIĄZEK MIAST POLSKICH

REDAKTOR:
HENRYK GROTOWSKI



REDAKCJA I ADMINISTRACJA
WARSZAWA MAZOWIECKA 7 TEL. 107-11



BIURO

Związku Miast Polskich

WARSZAWA, Mazowiecka 7,

Telefon 107-11

podaje do wiadomości Zarządów miast, poszukujących
fachowych pracowników do służby komunalnej, oraz zainte-
resowanych, poszukujących pracy w dziedzinie samorządu
miejskiego, iż dążąc do skupienia całokształtu spraw pracy
w gminach miejskich, stale prowadzi dział pośrednictwa pracy
szczegółową ewidencję zgłoszeń obu stron i bezpłatny dział
ogłoszeń w „Samorządzie Miejskim“, w specjalnym dziale —
pośrednictwa pracy.

SAMORZĄD MIEJSKI

MIESIĘCZNIK

ORGAN ZWIĄZKU MIAST POLSKICH
POŚWIĘCONY SPRAWOM SAMORZĄDU MIAST
I SPRAWOM GOSPODARSTWA KRAJOWEGO

WYDAWCA: ZWIĄZEK MIAST POLSKICH.

REDAKTOR: HENRYK GROTOWSKI.

REDAKCJA I ADMINISTRACJA:

WARSZAWA, MAZOWIECKA Nr. 7. TEL. 107-11.

			Ceny ogłoszeń:	
Prenumerata:	kwartalna	Zł. 9	1 strona za tekstem	Zł. 100
"	półroczna	" 18	1/2 strony "	" 50
"	roczna	" 36	1 strona przed tekstem	" 150
Pojedynczy zeszyt miesięczny	"	3	1/2 strony " "	" 75
			Zewnętrzna strona okładki	" 200
			Wewnętrzna " "	" 180
			Ustępstwo dla miast 10%.	

Ogłoszenia miast o wakujących stanowiskach w gospodarce miejskiej oraz zgłoszenia na te stanowiska umieszczone będą bezpłatnie w dziale pośrednictwa pracy.

Treść zeszytu kwiecień 1928 r.

	<i>Str.</i>
1) L. Wł. Biegeleisen: „Przedsiębiorstwa komunalne”	127
2) Marjan Władysław Tułacz: „Nowe ubezpieczenie społeczne” . . .	147
3) Metody statystyki mieszkaniowej	160
4) Bibliografia	172

czw. 3099/8/4.

W. 815/56/285.

Przedsiębiorstwa komunalne

I. 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 nietylko 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 potaniecie 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 związkowi komunalnemu 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. 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, przytulisk 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 naogół 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 równoczesnym coraz wyższym 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 biurokrytyzmem.

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

*) Przedsiębiorstwom mieszanym poświęcimy odrębne rozważania w następnym zeszycie „Samorządu Miejskiego”.

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 prywatnym 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”.

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

II.

Historyczny rozwój przedsiębiorstw komunalnych.

Rozwój przedsiębiorstw komunalnych, należy traktować na tle historycznym. 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 Anglii, wreszcie elektrownie, koleje zrazu konne, później elektryczne (tramwaje), oraz aprowizacja, urządzenia popierające handel i przemysł, tworzenie i udział w przedsiębiorstwach handlowych, przemysłowych itd. *). Oczywiście kolejność wedle powyższego szematu 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 wybujałych różnic socjalnych, zatargów między pracą, a kapitałem, potęgi karteli i trustów, które miały tendencję prowadzenia polityki cen, dalekiej od interesów klas pracujących.

Jeden z wybitnych znawców polityki komunalnej prof. Fuchs, stwierdza, iż pierwszym 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 małe ośrodki korzystały również z doskonale prowadzonych i dostosowanych do małomiejskich 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 np. stoi o 80% wyżej ponad poziom cen przed wojną, podczas gdy ogólny indeks przemysłowy wykazuje tylko 30% wzrosty 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 działów 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 komunalne o charakterze ściśle przemysłowym, tj. wodociągi, gazownie, elektrownie i tramwaje elektryczne osiągają względnie znaczne nadwyżki dochodów nad wydatkami. I tu jednak ceny ustalone 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 swoją 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, zaostrażająca 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 powierzchniowe 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 równoczesnym masowym 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 lokalnym, 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 inwestycje, 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 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 światlny	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 uzyskała 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. *Czynnik publiczny 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 niewątpliwym 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 pokrewne 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 organizacji 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”. Przeciwwstawienie 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 możność 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 możność ścisłego ustalenia rentowności, rozstrzygającej o żywotności każdego z komunalnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej.

Przedsiębiorstwa komunalne, nietylko zresztą u nas, trzymają się jeszcze zbyt wielu wymogów kameralnej rachunkowości, która w pierwszym rzędzie ma na celu przeprowadzenie ścisłej, a niezbędnej kontroli wykonania budżetu wedle 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 wedle poszczególnych pozycji budżetów. Płyne 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 przede wszystkim dokładnego zinwentaryzowania i oszacowania wszystkich części majątku zakładowego przedsiębiorstwa, a więc także i obiektów, użytych przez miasto inwestycjom miejskim. Wypadki wojenne, ustalenie w związku z ustawą o ochronie lokatorów niezwykle niskich stawek komornego podkreśliły jeszcze w znacznijszym 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 orientację. 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 administracji 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 funduszy 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 znaczniejsze 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 wyodrębnione z ogólnej administracji samorządowej, są zmuszone do prowadzenia szczegółowych, nieraz kazuistycznie - 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 „obcinane“ 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, papieru, ołówków, stalówek 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 wyprodukowanej ilości. 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.

(Dalszy ciąg nastąpi)

*) 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.

Nowe ubezpieczenie społeczne.

Z pośród wielu dziedzin gospodarki państwowej i samorządowej, domagającej się kodyfikacji i ujednolicenia panujących obecnie trzech a nawet czterech odrębnych systemów ustawodawczych, znajduje się również i rozległa dziedzina ubezpieczeń społecznych.

Najsilniej rozwinięte ubezpieczenia społeczne posiada b. zabór pruski, następnie b. zabór austriacki i b. zabór rosyjski. Pewne ujednostajnienie w tej dziedzinie przyniosła polska ustawa z dnia 19.V.1920 r. o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby, która jednakże działaniem swem objęła tylko ubezpieczenie na wypadek choroby, pozostawiając nadal otwartą kwestję ubezpieczenia emerytalnego.

Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej w słusznym zrozumieniu konieczności kodyfikacji ustawodawstwa ubezpieczeniowego opracowało celem wyrównania różnic istniejących w naszych dzielnicach — nowy projekt ustawy „*O obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby oraz o ubezpieczeniu robotników na wypadek śmierci ubezpieczonego*”. Powyższy projekt jest tylko częścią zamierzonego dzieła — dalszym bowiem krokiem było wydanie ustawy o ubezpieczeniu emerytalnem pracowników umysłowych (Dz. U. R. P. Nr. 106 z dnia 2 grudnia 1927 r., poz. 911). Tak wydana ustawa jak i omawiany projekt dotyczy tylko pracowników prywatnych, ponieważ pracownicy państwowi nie są objęci zakresem ustawy ni projektem. Również i pracownicy samorządowi zostali wyodrębnieni w osobną grupę.

Nowy projekt o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby oraz o ubezpieczeniu na wypadek niezdolności do zarabkowania a ich rodzin na wypadek śmierci ubezpieczonego, znosi dotychczasowe Kasy Chorych, stawiając w ich miejsce Kasy Ubezpieczeń Społecznych. Zmiana ta, co do ubezpieczenia od choroby jest bardziej formalnej natury, gdyż materialnie ustawa o kasach chorych będzie poza małymi zmianami nadal obowiązywać. Oprócz tego jednak Kasy ubezsp. społ. obejmują ubezpieczenie robotników na wypadek niezdolności do zarabkowania (t. zw. ubezpieczenie inwalidzkie). Wskutek nowej organizacji ubezpieczeń zniesione mają

być okręgowe związki i związek ogólnopanstwowy Kas Chorych, Krajowa Ubezpieczalnia w Poznaniu, Zakład Ubezpieczeń Społecznych Województwa Śląskiego oraz działające na terenie b. zaboru austriackiego: Kasy Brackie, jako też Kasa Emerytalna Robotników Polskich Kolei Państwowych w Poznaniu, Główny i Okręgowe Urzędy Ubezpieczeń, oraz wszelkie zakłady ubezpieczeń od wypadków. Majątek zniesionych instytucyj zostanie przejęty przez instytucje nowopowstałe.

W miejsce zniesionych instytucyj, wprowadza projekt oprócz wspomnianych już wyżej Kas ubez. społ., które mają być tą zasadniczą i najniższą komórką organizacyjną całej budowy ubezpieczeń społecznych, Zakłady Ubezpieczeń Społecznych i Związek Zakładów Ubezpieczeń Społecznych.

Działalność Kas ubez. społ. obejmuje powiat lub kilka powiatów, o ile liczba ubezpieczonych nie wyniesie conajmniej 5000 osób.

Kasy ubez. społ. rejestrują ubezpieczonych, wymierzają i ściągają składki, udzielają świadczeń oraz prowadzą ewidencję osób pobierających renty. Oprócz tego Kasy ubez. społecznych dostarczają ubezpieczonym bezpłatnej pomocy lekarskiej, jednak tylko przez 39 tygodni, oraz wypłacają zasiłki pieniężne, wynoszące 60% płacy ustawowej za czas choroby, także do 39 tygodni. Na wypadek macierzyństwa otrzymują osoby ubezpieczone przez 12 tygodni oprócz pomocy lekarskiej i pomocy w naturze (mleko) specjalny zasiłek położowy w wysokości pełnej płacy dziennej.

W zasadzie projekt postanawia wolny wybór lekarza, przewidując jednak system ambulatoryjnego leczenia, wyłącza tem samem prawie zupełnie możliwość wolnego wyboru (art. 112).

Dla spełniania tych czynności posiadają Kasy ubez. społ. następujące organa:

R a d ę K a s y, składającą się conajmniej z 30 członków, wybieranych na 6 lat (bezpośrednio, tajnie i proporcjonalnie) w $\frac{2}{3}$ z pośród ubezpieczonych i w $\frac{1}{3}$ z pośród pracodawców. Urząd członków rady jest honorowy i bezpłatny.

Z a r z ą d K a s y, w minimalnym składzie 6 członków, wybieranych na lat 3 przez radę Kasy, w $\frac{2}{3}$ przez grupę ubezpieczonych, a w $\frac{1}{3}$ przez pracodawców. Urząd członków zarządu jest płatny.

K o m i s j ę r e w i z y j n ą w składzie 6 członków wybieranych przez radę Kasy w ten sam sposób, jak członkowie zarządu.

Ponadto projekt przewiduje szereg komisyj, powoływanych na 1 rok w celu rozstrzygnięcia sporów, a mianowicie: Komisję rozjemczą, która rozstrzyga w sporach o świadczenia i kary pieniężne, nałożone przez kasę i komisję pojednawczą w sprawach zatargów między lekarzami a zarządem Kasy. Obie te komisje urzędują przy Kasach ubez. społ. Oprócz tych komisyj przewiduje

projekt utworzenie przy Zakładzie ubezp. społ. komisji arbitrażowej dla rozstrzygania zbiorowych zatargów między lekarzami a zarządem Kasy; od wyroków tej komisji służy odwołanie do wyższej komisji arbitrażowej przy Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej.

Zakłady ubezp. społ., których działalność ma się rozciągać na teren jednego lub kilku województw: 1) są władzą nadzorczą nad Kasami ubezp. społ.; 2) jako nadbudowa Kas ubezp. społ. spełniać mają ogólniejsze ich funkcje organizacyjne, jak zawieranie w imieniu Kas ubezp. społ. umów z lekarzami, szpitalami, zakładanie i utrzymywanie aptek, fabryk środków leczniczych, szpitali, sanatoriów, udzielanie pomocy finansowej kasom ubezp. społ. oraz prowadzenie statystyki; 3) wypłacają renty ubezpieczeń inwalidzkich, a mianowicie rentę inwalidzką („niezdolności do zarobkowania”) wynoszącą miesięcznie 40% przeciętnej wszystkich miesięcznych płac z ostatnich 104 tygodni, nie mniejszą jednak jak 30 zł. Wysokość renty zależna jest od stopnia niezdolności do pracy, o ile niezdolność ta, spowodowana została wypadkiem przy pracy lub wskutek zachorowania na chorobę zawodową. O wypadku lub zachorowaniu na chorobę zawodową należy zawiadomić w ciągu 3 dni Kasę ubezp. społ., obwodowego inspektora pracy i władzę administracyjną I-szej instancji. Kasa ubezp. społ. przeprowadza dochodzenia doraźne, poczem przesyła akta komisji rentowej Zakładu ubezp. społ., która winna załatwić je w ciągu miesiąca. Poza tem wypłacają zakłady członkom rodziny ubezpieczonego: rentę wdowca lub wdowy, sierocą, rentę dalszej rodziny oraz jednorazową zapomogę pośmiertną. Oprócz wpłaconych rent mogą Zakłady ubezp. społ. w poszczególnych wypadkach umieszczać inwalidów w swoich szpitalach, pensjonatach itp. Oprócz tego każdy ubezpieczony przez 104 tygodnie w okresie ostatnich 5 lat ma prawo po wyczerpaniu 39 tygodni leczenia w Kasie ubezp. społ., niezależnie od prawa do renty, zwrócić się do Zakładu ubezp. społ., który winien jest udzielać dalszej pomocy lekarskiej, jak długo jest potrzebną.

Organami Zakładu ubezp. społ. są:

Rada Zakładu, wybierana na lat 6 w głosowaniu tajnem i proporcjonalnem ale pośredniem (na każde 2000 ubezpieczonych — 3 delegatów w okręgach poszczególnych Kas), przyczem mają zastosowanie analogiczne przepisy jak przy wyborze rady Kasy ubezp. społ.

Zarząd Zakładu ubezp. społ. składa się z przewodniczącego wzgl. zastępcy i 12 członków, w czem $\frac{3}{4}$ z wyboru, a $\frac{1}{4}$ członków oraz przewodniczącego i zastępcy, mianowanych przez Ministra Pracy i Opieki Społecznej.

Komisja rewizyjna, składająca się z 4 członków, wybieranych na lat 2 (z grona ubezpieczonych 2, z grona pracodawców 1 i z nominacji 1) o kompetencjach analogicznych do kompetencji komisji rewizyjnej Kasy ubezp.

społ. Komisja rentowa w składzie 6 członków (przewodniczący, zastępca, 2 ubezpieczonych i 2 pracodawców), wybieranych przez radę Zakładu ubezp. społ. na lat 3. Orzeka ona w sprawach przyznawania, zawieszania, zgaśnięcia i ograniczenia świadczeń, udzielanych przez Zakład ubezp. społ. O komisji arbitrażowej była już wzmianka powyżej.

Ostateczną nadbudową ubezpieczeń społecznych ma być Związek Zakładów Ubezpieczeń Społecznych, który, jakkolwiek nie jest instytucją ubezpieczającą, obejmuje wszystkie zakłady i ma siedzibę w Warszawie. Celem związku jest uzupełnianie działalności zakładów ubezp. społ. w sprawach leczenia i profilaktyki, usprawnienie administracji i biurowości kas, coroczny rozkład świadczeń pieniężnych na zakłady, lokata kapitału, centralizacja zaopatrywania w środki lecznicze itp. Związek zakładów ubezp. społ. posiada tylko dwa organy, a mianowicie zarząd, składający się z członków wybieranych na lat 6 (rada każdego zakładu ubezp. społ. wybiera 2 członków), oraz komisję rewizyjną, składającą się z delegatów poszczególnych komisji rewizyjnych Zakładów ubezp. społ. o analogicznym zakresie działania jak komisje rewizyjne Kasy ubezp. społ.

Niezależnie od ogólnych Kas i Zakładów ubezp. społ. przewiduje projekt możliwość utworzenia specjalnej instytucji ubezpieczeniowej dla pracowników kolei państwowych.

Jak wspomnieliśmy, bezpośrednią władzę nadzorczą nad Kasami ubezp. społ. jest Zakład ubezp. społ., a raczej, ściśle mówiąc, zarząd Zakładu. Trzecią i ostateczną instancją jest Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej.

Władza nadzorcza czuwa nad przestrzeganiem przepisów ustawy i statutów, zatwierdza zmiany statutów i regulaminów; powołuje i zwalnia dyrektorów. Rozstrzyga ona o dopuszczalności uchwał i rozsądza spory między organami Kas i Zakładów ubezp. społ. Przez swych delegatów może wykonywać kontrolę oraz brać udział w posiedzeniach rad i zarządów, jako też zwoływać te organy na posiedzenia nadzwyczajne z własnej inicjatywy, w razie zaś stwierdzenia naruszenia obowiązujących ustaw, rozporządzeń lub statutów, ma prawo rozwiązać te organy. Z prawa tego może skorzystać również w przypadku stwierdzenia szkodliwej gospodarki dla interesów ubezpieczeniowych albo niezdolności organów ubezpieczeniowych do konstituowania się lub wypełniania swych zadań. Z chwilą rozwiązania organów mianuje władza nadzorcza komisarza do prowadzenia czynności rozwiązanego organu. Komisarz obowiązany jest poczynić w ciągu 6 miesięcy zarządzenia celem przeprowadzenia nowych wyborów. Poza tem przysługuje władzy nadzorczej długi szereg przywilejów i uprawnień.

Głównym celem projektu jest zapewnienie świadczeń:

1. na wypadek choroby i macierzyństwa osoby ubezpieczonej lub członka jej rodziny, oraz

2. na wypadek niezdolności do zarobkowania i śmierci osoby ubezpieczonej.

Obowiązkowemu ubezpieczeniu na wypadek choroby i macierzyństwa osoby ubezpieczonej lub członka jej rodziny, podlegają wszystkie osoby bez różnicy płci i wieku, zatrudnione na podstawie stosunku roboczego lub służbowego, a więc również i pracownicy umysłowi. Ubezpieczenie obejmuje także terminatorów i praktykantów, uczniów uzupełniających swe wykształcenie zawodowe, o ile stale są przez niego zatrudniani, wreszcie chałupników, którymi w myśl projektu są osoby pracujące poza przedsiębiorstwem na jego rachunek i używające jego materiałów.

Obowiązkowemu ubezpieczeniu nie podlegają: funkcjonariusze państwowi w rozumieniu ustawy z dnia 9.X.1923, o uposażeniu funkcj. państw.; wojskowi w czynnej służbie; osoby duchowne i zakonne, jakoteż należące do uznanych przez państwo zgromadzeń religijnych, o ile wykonują czynności wynikające bezpośrednio z ich powołania; osoby zatrudnione z pobudek humanitarnych, religijnych lub ideowych, nie pobierające wynagrodzenia, chociażby otrzymały utrzymanie lub ekwiwalent tegoż, oraz osoby niestale zatrudnione, t. j. pracujące nieprzerwanie najwyżej przez 6 dni u tego samego pracodawcy.

Ubezpieczenie na wypadek niezdolności do zarobkowania, a rodzin na wypadek śmierci ubezpieczonego dotyczy wyłącznie robotników.

Obowiązkowe ubezpieczenie rozpoczyna się z dniem faktycznego podjęcia przez pracownika zatrudnienia na podstawie stosunku roboczego lub służbowego; ustaje zaś z dniem utraty prawa do wypłaty wynagrodzenia. Ubezpieczenie w innych instytucjach niż w Kasie lub Zakładzie ubezp. społ. nie zwalnia od nich składek lub jeżeli przesiedlając się na teren działania innej Kasy ubezp. społ. jest w zasadzie dopuszczalne, jednak na warunkach, które zostaną określone przez Ministra Pracy i Opieki Społecznej. Osoby obowiązkowo ubezpieczone mają prawo w ciągu 4 tygodni od dnia zgaśnięcia obowiązku ubezpieczenia kontynuować je nadal w zakresie, w jakim poprzednio były ubezpieczone, o ile w ciągu ostatnich 2 lat uiściły przynajmniej 25 składek tygodniowych. Prawo to gaśnie w razie wyraźnego zrzeczenia się oraz niezapłacenia 2 ostatnich składek lub jeżeli przesiedlając się na teren działania innej Kasy ubezp. społ. w ciągu tygodnia, nie zostało podjęte kontynuowanie ubezpieczenia w Kasie nowego miejsca zamieszkania.

Podstawą do wymiaru składek i miary zasiłków jest zarobek tygodniowy. Projekt ustawy przewiduje 23 grup zarobkowych; najniższą ustala na 0,75 złotych dziennie, a 6 złotych tygodniowo; najwyższą na 29 zł. dziennie, a 168 zł. tygodniowo. Do zarobku wlicza się wynagrodzenie w gotówce łącznie z wszelkimi dodatkami, jak: procenty, prowizje, tantiemy, gratyfikacje itp. oraz wynagrodzenie w naturze, jak: mieszkanie, utrzymanie, ordynarja, odzież itp. War-

tość wynagrodzenia w naturze określa władza nadzorcza po wysłuchaniu opinii organizacyj zawodowych pracowników i pracodawców. Do zarobku wlicza się również wszelkie świadczenia osób trzecich, o ile wpływają na ustalenie wysokości wynagrodzenia.

Za zarobek tygodniowy przy wypłacie miesięcznej należy przyjąć płacę miesięczną, podzieloną przez $25/6$, a przy wypłacie dziennej — kwotę zarobku dziennego pomnożoną przez 6. O ile zarobek jest zmiennym, przyjmuje się dla pierwszego tygodnia kwotę przypuszczalną, dla następnego tygodnia zaś — kwotę rzeczywiście osiągniętą.

Wysokość składek jest zmienna, ustala ją Minister Pracy i Opieki Społecznej co lat 10, w ten sposób, aby suma składek wystarczała na pokrycie rocznych wydatków Kas i na świadczenia udzielane przez nie obowiązkowo, dalej na pokrycie rocznych wydatków Zakładów ubezp. społ. oraz na utworzenie specjalnego funduszu technicznego dla wyrównania przyrostu rent. Pierwsze składki mają wynosić:

10,25% tygodniowej płacy za osoby ubezpieczone z prawem do świadczeń na wypadek choroby i macierzyństwa ubezpieczonego lub członka jego rodziny oraz niezdolności do zarabkowania i śmierci ubezpieczonego;

6% tygodniowej płacy za osoby ubezpieczone z prawem do świadczeń tylko na wypadek choroby lub macierzyństwa;

6,25% tygodniowej płacy za osoby ubezpieczone z prawem do świadczeń na wypadek choroby i macierzyństwa oraz na wypadek niezdolności do zarabkowania i śmierci wskutek wypadku w zatrudnieniu lub zachorowaniu na chorobę zawodową.

Z powyższych trzech rodzajów składek, przypada Kasie ubezp. społ. na pokrycie świadczeń 6%, pozostała reszta przypada Zakładowi ubezp. społ. Część składki przypadająca Zakładowi ubezp. społ. może być podwyższona, o ile zatrudnienie ubezpieczonych w danym przedsiębiorstwie przedstawia większe niż normalne niebezpieczeństwo. Część ta jest z reguły opłacana wyłącznie tylko przez pracodawcę. Z pozostałej części składki może pracodawca potrącić $\frac{2}{5}$ tytułem zwrotu udziału ubezpieczonego. Za ubezpieczonych, zarabiających do 19,25 złotych tygodniowo, t. j. do klasy V włącznie, opłaca składki pracodawca w całości, bez prawa potrącenia. Poza tem pracodawcy obowiązani są prowadzić listy płac i przechowywać je przez lat 5. Zaległym składkom przysługuje na całym obszarze państwa z wyjątkiem województw południowych, przywilej pierwszeństwa i są one egzekwowane przez własnych egzekutorów Kasy ubezp. społ., bez wyroków sądowych.

Ponieważ same składki nie wystarczą na pokrycie wszystkich udzielonych zasiłków, Skarb Państwa ma zwrócić Kasom ubezp. społ. 40% sum wydatkowanych na zasiłki połogowe, zakładom zaś ubezp. społ. za każdą wypłaconą rentę

inwalidzką 15 zł., rentę wdowca lub wdowy 7,50 zł., rentę sierocą 3 względnie 5 zł. miesięcznie. Ryczałt za rentę sierocą zostaje odroczoney na lat 10 ze względu na niekorzystną sytuację finansową, w jakiej się obecnie Skarb Państwa znajduje.

Majątek Kas i Zakładów ubezp. społ. tworzy się ze składek, kar, z udziału Skarbu Państwa, z darowizn, zapisów, subsydjów i z procentów od lokowanych kapitałów. Zakłady ubezp. społ. mają tworzyć fundusze techniczne i zapasowe, które mają być lokowane w papierach posiadających bezpieczeństwo pupilarne, w nieruchomościach, w bankach i kasach oszczędności.

Kasy, Zakłady i Związki zakładów ubezp. społ. wolne są od opłat stemplowych, od podatku majątkowego, dochodowego, przemysłowego oraz od podatków od kapitałów i rent. Zasiłki wpłacane przez Kasy i Zakłady ubezp. społ. wolne są od podatków państwowych i samorządowych.

W razie, gdy obowiązkowo ubezpieczony przechodzi do służby państwowej, winien Zakład ubezp. społ. zwrócić Państwu wpłacone składki włącznie z oprocentowaniem i odwrotnie.

Pracodawcy, potrącający ubezpieczonym kwoty wyższe od należnych, karani będą grzywną do 2.000 zł. lub aresztem. Podobna kara grozi pracodawcom, którzy wzbraniają ubezpieczonym wykonywać czynności członka organów Kasy, Zakładu lub Związku zakładów ubezp. społ. Karę wymierza władza administracyjna I-szej instancji. Na obszarze województw zachodnich stosują się przepisy o wydawaniu policyjnych mandatów karnych.

Nowy projekt ustawy, którego skrót powyżej podaliśmy, reguluje jedynie powszechne ubezpieczenia od choroby oraz ubezpieczenie inwalidzkie robotników. Dla ubezpieczenia emerytalnego pracowników umysłowych powstają analogiczne do Zakładów ubezpieczeń społecznych osobne Zakłady ubezpieczeń społecznych pracowników umysłowych; emerytalna składka będzie wynosić 8% uposażenia miesięcznego z możliwością podniesienia do 10%. W tychże Zakładach będą pracownicy umysłowi ubezpieczeni od bezrobocia, przyczem składka wyniesie 2 względnie 3% miesięcznie. Świadczenia ze strony Zakładu ubezpieczeń społecznych pracowników umysłowych są następujące: po 10 latach należy się renta w wysokości 40% oraz pensja wdowia i sieroca a w ograniczonych wypadkach odprawa. Renta emerytalna wzrasta po 10 latach w odpowiednim stosunku i osiąga po 40 latach pełną płacę ustawową, o ile dożyje się 65 rok życia.

Tyle celem zapoznania się z najistotniejszymi punktami projektu ubezpieczenia emerytalnego pracowników umysłowych.

Całokształt projektu ubezpieczeń społecznych przedstawić można obrazowo jako rzymską piątkę (V). Na dole, punktem łączącym oba ramiona, znajduje się Kasa ubezpieczeń społecznych, w której złączone zostały w imię soli-

darności społecznej wszystkie warstwy społeczeństwa. Jedno ramię przedstawia Zakład ubezpieczeń społecznych, ubezpieczający robotników od inwalidztwa i nadzorujący Kasę ubezpieczeń społecznych, drugie ramię przedstawia emerytalny Zakład ubezpieczeń społecznych pracowników umysłowych, ubezpieczający emerytalnie pracowników umysłowych.

Poza tem projekt scala materialnie i organizacyjnie różne ubezpieczenia, istniejące w Polsce i idąc za wzorami niemieckimi, wprowadza zasadę ubezpieczenia przymusowego.

Podstawową komórką organizacyjną jest według projektu Kasa ubezpieczeń społecznych, która zatrzymuje zakres działania dotychczasowych Kas chorych. Faktycznie więc budowa nowych ubezpieczeń społecznych oprze się na Kasach chorych, które otrzymają jedynie nową nazwę oraz rozszerzony zakres działania. Tego rodzaju postawienie kwestji musi siłą faktu wywołać pewne zastrzeżenie.

Znaną nam jest niewątpliwie działalność Kas chorych, która niejednokrotnie zamiast pomocy ubezpieczonym przynosi tylko rozgoryczenie, częstokroć zupełnie usprawiedliwione. Na temat reorganizacji Kas chorych istnieje już dziś obszerna literatura, zwalczająca lub krusząca kopje w obronie tychże i jasnem jest, że chcąc budować całokształt ubezpieczeń społecznych, należy im dać stałe podwaliny. Tymczasem podwaliny mające być użyte do budowy nowego gmachu, z miejsca okazują się spróchniałe lub zmurszałe.

Prosty wniosek płynący z tego, że należy naprzód Kasy chorych „uzdrowić”, a następnie dopiero oprzeć na nich całą nową budowę. Nie na tem jednak koniec. Pozostaje jeszcze inna bardzo ważna kwestja.

Projekt ubezpieczeń społecznych przewiduje, że Kasy ubezpieczeń społecznych, jako instytucje lokalne, mające nieść w każdej chwili pomoc ubezpieczonym, muszą obejmować swą działalnością stosunkowo nie wielki obszar terytorjalny, i dlatego też mają być tworzone na terenie powiatu, względnie kilku powiatów o ile liczba ubezpieczonych nie osiągnie 5.000 osób. Według ostatniej statystyki urzędowej z października 1926 roku było w całym Państwie, bez górnośląskiej części województwa śląskiego 225 Kas chorych. Najwięcej Kas liczą województwa centralne, bo — 80, następnie południowe — 69, zachodnie — 57, wschodnie — 17. Jak widzimy, na 4 województwa wschodnie przypada tylko 17 Kas, co jak na obszar równy $\frac{1}{3}$ części całego Państwa jest stanowczo za mało. Należy więc najpierw liczbę Kas w tych województwach powiększyć, co natrafi na poważne przeszkody, tak z powodu braku fachowego personelu, jak i z powodu trudności komunikacyjnych.

Wracając do rozważań nad zasadniczym postulatem projektu w sprawie stworzenia z Kas chorych podstawowych komórek ubezpieczeń społecznych, należy również dać wyraz wątpliwości, czy Kasy, których obecna sprawność

i organizacja przedstawia wiele do życzenia, podolają swoim rozszerzonym obowiązkom? Należy bowiem pamiętać, że Kasy ubezp. społ. oprócz dotychczasowej działalności Kas chorych, obejmą również niektóre nowe czynności na rzecz Zakładu ubezp. społ. Jest to zagadnienie wymagające dużego namysłu i głębokich studjów, stajemy bowiem wobec zadania bardzo ważnego, od dobrego spełnienia którego zależeć będzie zasadniczo dalszy rozwój i sprawna działalność ubezpieczeń społecznych. Musi się bowiem reorganizować istniejące Kasy chorych i przystosować je do spełniania rozszerzonej działalności oraz organizować nowe Kasy tam, gdzie ich jeszcze brak. Dalszą konsekwencję tych dwóch trudności jest sprawa organizacji Zakładów ubezp. społ., które są organizacyjnie zespolone z Kasami ubezp. społ. Właśnie wskutek tego zespolenia organizacyjnego, należy największy nacisk położyć na sprawną działalność Kas ubezp. społ., albowiem od ich prawidłowego funkcjonowania uzależniony jest tok pracy Zakładów ubezp. społ.

Podobnie poważne wątpliwości musi budzić organizacja organów Kas, a zwłaszcza Zakładów ubezp. społ. Zakład posiada cztery organy: Radę Zakładu, Zarząd, Komisję rewizyjną i Komisję rentową, przyczem tylko Komisja rewizyjna i Komisja rentowa mają ściśle określone kompetencje. Zarząd zakładu składa się z 14-tu członków, z czego 2-ch jest tylko z nominacji, reszta z wyboru. Postanowienie to oznacza oddanie zarządu w ręce czynnika obywatelskiego o bardzo licznym składzie. Czy takie rozwiązanie wyda dobre rezultaty? Wątpimy w to, a dotychczasowe doświadczenia poczynione z wielo-osobowym zarządem usprawiedliwiają w zupełności nasze wątpliwości.

W danym wypadku czynnik obywatelski zupełnie słusznie reprezentuje organ uchwalający, t.j. Radę Zakładu, podczas gdy organ zarządzający, wykonawczy, powinien być powierzony bezwzględnie siłom fachowym, które mogłyby poświęcić cały swój czas Zakładowi wzgl. Kasie. Przy tak dużej ilości członków zarządu, sprawy wymagające szybkiej decyzji nie tak rychło doczekają się załatwienia, uzgodnienie bowiem 14 zdań ze sobą jest rzeczą naogół trudną, specjalnie zaś, gdy zaczną działać sprzeczne interesy reprezentantów zarządu. Postawienie na czele zakładów licznego i niefachowego zarządu, należy więc uważać za bardzo niefortunne, w razie jednak utrzymania projektowanej organizacji, należałoby przynajmniej wydzielić z zarządu ściślejszy zarząd administracyjny, któryby mógł załatwiać samodzielnie (choćby nawet kollegjalnie, przy ilości 2-ch do 3-ch członków) administrację bieżącą i decydować o reszcie strat niezastrzeżonych kompetencyj całego zarządu. Jest to jednak półśrodek jedynie.

W tym duchu wypowiedział się również p. Dr. J. Baumgarten przy sposobności omawiania nowego projektu ubezpieczeń społ. w 3-cim zeszycie „Ruchu Prawniczego, Ekonomicznego i Socjologicznego” z roku 1927.

Przechodząc z kolei dalsze organy Zakładu, wydaje się nam również mało celowym przepis, tworzący komisje rentowe, które decydują w sprawach przyznawania, zawieszania, zgaśnięcia i ograniczenia świadczeń Zakładu ubez. społ. Decyzje Komisji rentowej zapadają jednomyślnie, w braku zaś jednomyślności orzeka i rozstrzyga zarząd. Przy ogromnej liczbie wniosków, ilość spraw, co do których nie osiągnie się jednomyślnej zgody, dojdzie napewno do połowy ogólnej ilości spraw i temsamem odpadnie wyrażone w motywach projektu obciążenie zarządu. Czy nie lepiej wobec tego od razu przekazać załatwienie tych spraw zarządowi?

Omawiając organizację Kas i Zakładów ubez. społ., wspomniemy jeszcze przy sposobności o finansowem wzajemnem uzależnieniu Kas i Zakładów. Kasy bowiem ściągają przeznaczone składki dla zakładów z obowiązkiem zwrócenia ich w ciągu 14 dni. Zachodzi jednak wątpliwość, czy wobec niedoboru, jaki obecnie Kasy chorych odczuwają, będzie można ten przepis wykonywać. Czy Kasy nie zużytkują tych pieniędzy na własne cele i przez to nie spowodują trudności finansowych Zakładów?

Nieuniknionem wydaje się również wobec istniejącego przepisu o tworzeniu specjalnego funduszu, przeznaczonego na wyrównanie różnic i niedoborów Kas i Zakładów, że poszczególne Kasy lub Zakłady gorzej lub nieoszczędnie administrowane, korzystać będą z pomocy finansowej, ze szkodą dla lepiej administrowanych.

Projekt ustawy o obowiązkowem ubezpieczeniu łączy w sobie co do pracowników fizycznych, ubezpieczenie od choroby, niezdolności do zarabkowania i śmierci. Niezdolność do pracy powstaje wskutek choroby lub wypadku oraz wskutek ukończenia 65 roku życia. Jest to więc scalenie materialne, gdyż starość potraktowana została jako zwykła niezdolność do zarabkowania i niczem nie wyróżniona. Zasada ta jest słuszną i należy życzyć, by w dalszym rozwoju i rozbudowie ubezpieczeń społecznych, można było zupełnie zarzuć motywy niezdolności do zarabkowania, jak starość, wypadek, choroba zawodowa, bezrobocie, a wziąć wogóle pod uwagę jedno prawdopodobieństwo utraty zarobku bez względu na przyczynę. Byłby to ideał, do którego winno się dążyć bezwzględnie.

W odniesieniu do samorządów zawiera projekt ustawy o obowiązkowem ubezpieczeniu jedno b. ważne postanowienie, dotyczące się zwrotu kosztów za leczonych członków Kas według ogólnej taksy szpitali, administrowanych przez samorządy. Postanowienie to jest tembardziej ważne i słuszne, jeżeli przypominamy sobie krzywdzący przepis ustawy z dnia 19.V.1920 roku, który nakłada na szpitale komunalne obowiązek przyjmowania chorych członków Kas Chorych po cenach, odpowiadających połowie własnego przeciętnego kosztu utrzymania i leczenia chorego. W konsekwencji tego przepisu placą nieraz Kasy

Chorych za swego członka leczącego się w danym szpitalu komunalnym nawet tylko 25% kosztów utrzymania i leczenia, o ile komuny pobierają 50% własnych kosztów od swych członków. Artykuł 118 usuwający te krzywdzące postanowienia brzmi: „Szpitale i instytucje położnicze, przeznaczone dla ogółu ludności, państwowe, komunalne oraz administrowane przez Państwo i przez Związki Komunalne, obowiązane są przyjmować osoby, uprawnione do świadczeń ze strony Kasy, według ogólnej taksy szpitalnej na danym oddziale, która obejmować ma wszystkie świadczenia, jakie szpital ponosi na danym oddziale na rzecz chorego”.

Bezspornie jednak należy się przeciwstawić postanowieniom artykułu 112 wprowadzającego system ambulatoryjnego leczenia, który czyni zasadę wolnego wyboru lekarza — iluzoryczną. Wprawdzie w motywach tego artykułu sławi projekt system ambulatoryjny, jako lepszy od dotychczasowych, gdyż ma rzekomo chronić przed wyzyskiem symulantów, ubezpieczonym zaś ma zapewnić lepsze (?) spełnianie obowiązków ze strony lekarzy, ponieważ lekarze byłiby płatni nie od liczby przyjętych osób, jak dotychczas, ale od liczby godzin. Słuszność tych wywodów jest jedynie pozorna — gdyż system ambulatoryjny prowadzi bardzo łatwo do nadużyć i do protegowania lub ignorowania poszczególnych ubezpieczonych ze szkodą dla samej idei ubezpieczenia i jeżeli dziś dają się słyszeć skargi na zbyt pośpieszne traktowanie członków Kas chorych przez lekarzy, to w przyszłości możemy być pewni, że te same skargi dadzą się słyszeć na zbyt powolne konsultowanie chorych. Oprócz tego sposób ambulatoryjnego przyjmowania chorych posiada szereg dalszych ujemnych stron i może się łatwo zamienić w narzędzie udręki chorych. Zdając sobie zapewne sprawę z trudności zorganizowania systemu ambulatoryjnego na odpowiednim poziomie, zezwała projekt ustawy na inne zapewnienie pomocy lekarskiej, jednak tylko za zezwoleniem władz nadzorczych. Jest to tylko środek częściowy, a nie zarządzenie złemu i należy, naszym zdaniem, przywrócić w zupełności obowiązującą dotychczas zasadę wolnego wyboru lekarza, tembardziej że zasada ta zrealizowana została z bardzo dobrymi wynikami w szeregu innych państw, w szczególności ostatnio wprowadza ją również francuski projekt.

Przechodząc z kolei do omówienia składek należy zaznaczyć, że bardzo dodatnim momentem jest wprowadzenie przez projekt jednolitej składki, która jest również wynikiem wspomnianego już scalenia materialnego, gdyż obejmuje opłaty wszystkich ryzyk, które ustawa ma gwarantować. Oprócz tego ma na celu w pierwszym rzędzie zorientowanie się płatników i pobierających składki.

Dotychczas rozpatrywaliśmy projekt wyłącznie z organizacyjnego punktu widzenia. Obecnie przejdziemy do rozpatrzenia projektu pod względem ekonomicznym, który posiada największe znaczenie.

Nie przecząc bynajmniej samej idei ubezpieczeniowej ani też celowości ubezpieczeń społecznych, sprawa bowiem jest już dawno przesądzona, zupełnie słusznie, na jej korzyść, chcemy jedynie zaznaczyć, że wprowadzenie do życia społecznego nowej i tak potężnej maszyny ubezpieczeniowej, jaką przewiduje projekt ustawy, jest rzeczą szczególnie poważną i wymaga wielkiego zastanowienia. Jasnym jest, że maszyna — by móc należycie funkcjonować — musi skądś czerpać swe środki do życia i że środków tych dostarczyć muszą w pierwszym rzędzie zainteresowani. Ponieważ zaś projekt ustawy przewiduje ubezpieczenie obowiązkowe osób zatrudnionych na podstawie stosunku służbowego lub roboczego, składki zaś płacić mają pracodawcy i pracobiorcy różnych dziedzin życia gospodarczego, sądzimy, że nie od rzeczy będzie zastanowić się z jednej strony nad korzyściami, z drugiej zaś nad obciążeniem obydwu grup. Ze strony ubezpieczonych, t. j. pracobiorców korzyści są zbyt widoczne, by się nad nimi zastanawiać i już przez ten sam wzgląd należałoby uważać wprowadzenie ubezpieczeń społecznych, jako przymusowej formy oszczędności, za pożądane. Ponieważ jednak na całokształt życia społecznego składają się inne jeszcze, nie mniej liczne i ważne czynniki, musimy — chcąc zachować tak pożądaną w obecnych warunkach równowagę — rozpatrzyć sprawę również ze strony pracodawców, czyli ze strony produkcji. W państwie bowiem dopiero wtedy rozwija się życie normalnym trybem, dopiero wtedy wzrasta ogólny dobrobyt, gdy żadne t. zw. klasy, sfery lub warstwy, nie są zbyt uprzywilejowane ani zbyt pokrzywdzone. Dlatego też nie można rozpatrywać tej kwestji oderwanie lub pojmować jej pod ciasnym kątem widzenia interesów t. zw. warstwy, sfery czy klasy, ale na płaszczyźnie znacznie szerszej, bo obejmującej te wszystkie, o wręcz sprzecznych interesach grupy, słowem na płaszczyźnie życia społecznego państwa, którego równowaga zapewnia rozkwit tym wszystkim grupom.

W imię tych postulatów należałoby więc przeprowadzić ekspertyzę sytuacji, w jakiej się obecnie nasza produkcja znajduje. Ponieważ jednak spraw takich nie można załatwić na kolanie, albowiem wymagają one żmudnych i specjalnych studjów i skoordynowanego działania licznej grupy ludzi, ograniczymy się jedynie do kilku spostrzeżeń na temat obecnej sytuacji.

Państwo nasze, powstało na gruzach trzech zaborów o zupełnie odmiennej strukturze gospodarczej i politycznej, zniszczone zupełnie w $\frac{2}{3}$ swego obszaru przez wojnę, w całości zaś przez nieszczęsną inflację pieniężną, przechodzić musiało ciężkie chwile i bardzo trudne okresy. Najwięcej ucierpiała na tem produkcja, która w początkach swych zupełnie nie była zdolną do konkurencji na rynku światowym, przyduszona brakiem kapitału i ściśnięta do ostatnich granic śrubą podatkową oraz wysokimi kosztami produkcji. Aby wskazać nasze ubóstwo, dość przytoczyć, że w Niemczech udział w dochodzie społecznym

na głowę ludności wynosi około 500 mkn., we Francji 544 fr. złotych, w Polsce zaś tylko 300 złotych brutto w stosunku rocznym. *)

W tych warunkach musimy się liczyć, że każde nowe obciążenie produkcji utrudni lub wręcz uniemożliwi jej utrzymanie rynków światowych, które zdobyła wielkim wysiłkiem oraz tylko przy pomocy znacznych często dopłat krajowych konsumentów.

Nowy projekt ubezp. społ. mający zdążyć do obniżenia składek, a temsamem do odciążenia produkcji, wprowadzając ubezpieczenia emerytalne, faktycznie jeszcze zwiększy ciężary socjalne produkcji. W zrozumieniu następstw płynących ze zwiększenia świadczeń szeregiem organizacyj wypowiedział się przeciw natychmiastowemu wprowadzeniu projektu ustawy. Sądzymy, że byłoby bardzo wskazane, by Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej porozumiało się w pierwszym rzędzie z Ministerstwem Przemysłu i Handlu oraz z Ministerstwem Skarbu, które jako czynniki kompetentne, trzymające rękę na pulsie życia gospodarczego, winny wypowiedzieć się, czy nadszedł już odpowiedni moment dla wprowadzenia ubezpieczeń społecz. i czy zwiększenie świadczeń socjalnych nie zachwieje obecnej konjunktury produkcji. Wydaje się nam bowiem więcej godnem wysiłków, posiadać rozwinięty przemysł i kwitnące rolnictwo, niżeli przodujące ustawodawstwo socjalne, które w zasadzie może i powinno zostać wprowadzone, ale w czasie odpowiednim.

Czy obecna sytuacja produkcji upoważnia do wniosku, że czas ten już nadszedł i że sprawa ubezpieczeń społecznych dojrzała do wprowadzenia w życie, mamy co do tego poważne zastrzeżenia.

*) Cyfry orientacyjne. Porównaj R. Bataglia: O programie gospodarczym Polski.

Metody statystyki mieszkaniowej.

Międzynarodowe Biuro Pracy wydało cenną pracę poświęconą metodom układania statystyki mieszkaniowej. Wydawnictwo to zostało opracowane na życzenie Międzynarodowego Związku Miast, który w tej sprawie zwrócił się do Międzyn. Biura Pracy jeszcze w 1925 r.

Celem zaznajomienia czytelników z tą nader interesującą książką z zakresu statystyki, podajemy poniżej tłumaczenie wstępu i wniosków końcowych.

Wstęp.

W czasie gdy zagadnienie mieszkaniowe i rozliczne z niem związane konsekwencje gospodarcze i społeczne zwracają na siebie coraz większą uwagę władz i opinii publicznej, niezbędnem się staje ułożenie możliwie ściśle wszelkich materiałów dotyczących tego zagadnienia.

Dzięki więc wzrastającemu wciąż zajęciu się tą sprawą, powstała bardzo niedawno statystyka mieszkaniowa, rozwijająca się coraz bardziej, lecz jak dotychczas w sposób dość z sobą nie powiązany; władze centralne i różne biura miejskie zajmują się statystyką mieszkaniową, często nie troszcząc się zbytnio o to co w tej samej dziedzinie robią inni. Nasuwa się więc konieczność powiązania pracy na wspólnej podstawie, gdyż możność porównań staje się coraz potrzebniejszą nie tylko pomiędzy krajami, lecz również pomiędzy poszczególnymi miejscowościami w tym samym kraju.

Sprawa ujednostajnienia statystyk mieszkaniowych była już poruszana przed wojną. Zajmowały się nią, ale głównie z punktu widzenia narodowego, związki urzędów statystycznych miast niemieckich i szwajcarskich. Czternasty kongres higieny i demografji odbyty w Berlinie w 1907 r. był jednym z pierwszych, który zajął się tą sprawą z punktu widzenia międzynarodowego. Później, w 1913 r. przedstawiono odpowiedni referat na XIV posiedzeniu Międzynarodowego instytutu statystycznego w Wiedniu; jednakowoż wówczas nie powzięto żadnych decydujących uchwał, a następnie wojna przerwała te poczynania. Po wojnie sprawa miała być podjęta na międzynarodowym Kongresie w Rzymie w 1922 r., który się wówczas nie odbył.

W kilka lat potem Międzynarodowy Związek Miast podjął znów tę sprawę, prosząc o współdziałanie Międzynarodowe Biuro Pracy, w celu przysto-

wania pracy o ujednostajnieniu różnych statystyk miejskich dotyczących zagadnienia mieszkaniowego.

Międzynarodowe Biuro, które zawsze bardzo się zajmowało sprawą ujednostajnienia danych statystycznych, oraz wszelkimi zagadnieniami dotyczącymi mieszkań robotniczych, zgodziło się chętnie na propozycję Związku. We wrześniu 1925 r. Biuro przedstawiło na Międzynarodowym Kongresie miast przedwstępną pracę, która rozwinięta i dopełniona stanowi obecnie wydaną książkę.

W celu zebrania potrzebnego materiału statystycznego, Biuro zwróciło się do wielkich miast państw europejskich z prośbą o przysłanie danych. Bardzo szczegółowe dane przyjęte z wdzięcznością przez Międzyn. Biuro Pracy nadesłały następujące miasta: Amsterdam, Bazylea, Berlin, Bruksella, Budapeszt, Florencja, Frankfurt, Hamburg, Haga, Londyn, Lyon, Manchester, Monachjum, Oslo, Praga, Sztokholm, Warszawa, Zürich.

W pracy swej Biuro oparło się nie tylko na miejskich statystykach mieszkaniowych; lecz również i na materiałach statystycznych przesyłanych przez poszczególne państwa, gdyż tworzą one z konieczności podstawę, do której statystyki miejskie muszą się dostosowywać.

Wnioski końcowe.

Różne statystyki mieszkańowe.

Różne statystyki, tworzące to co naogół nosi nazwę statystyki mieszkaniowej, stanowią dotychczas całość ogromnie nierównomierną, a zagadnienie dotyczące ich ujednostajnienia jest ważne z punktu widzenia narodowego i międzynarodowego. Przy ujednostajnieniu metod statystycznych w kraju, należy pamiętać o konieczności międzynarodowego porównywania statystyk, co staje się coraz ważniejszym zagadnieniem.

Podstawą statystyki mieszkaniowej są bezsprzecznie dane dostarczane przez ogólne spisy ludności, gdyż zezwalają one na zdanie sobie sprawy z ogólnego stanu rzeczy, z zapasu mieszkań, dają charakterystykę mieszkań oraz panujących stosunków mieszkaniowych. Mogą również poinformować o sprawie komornego i stanie sprawy mieszkaniowej w chwili dokonywania spisu. Ponieważ jednak ogólne spisy ludności dokonywane są rzadko, zazwyczaj co dziesięć lat, staje się koniecznem dopełniać potrzebne dane zbieraniem statystyk perjodycznych zezwalających na śledzenie ruchu płac komornego (zestawienia ogólne komornego) zmian zachodzących na rynku mieszkaniowym (spisy wolnych mieszkań, statystyki urzędów mieszkaniowych itp.). Należałoby jeszcze móc śledzić zmiany zachodzące w zapasie mieszkań w okresie pomiędzy spisami, a wynikające z budowy nowych domów, przebudowy istniejących, zbu-

zenia domów i ich przypadkowych uszkodzeń; sprawy tego rodzaju winny być przedmiotem statystyki ruchu mieszkaniowego. Różne te odgałęzienia statystyczne uzupełniają się wzajemnie. Wydaje się więc rzeczą bardzo ważną by robione były według jednego, systematycznego planu ogólnego. Nie jest jednak niezbędnem powierzanie roboty statystycznej jednemu urzędowi. Wystarcza ściśle porozumienie między różnymi kompetentnymi instytucjami. W każdym razie, gdy jakaś gałąź statystyki nie należy do zakresu administracji krajowej, jak to często bywa ze statystyką *perjodyczną*, trzeba przedsięwziąć odpowiednie środki dla przeprowadzenia nietylko jednostajnego systemu danych statystycznych zbieranych przez miasta, lecz również zapewnić należy możliwość robienia zestawień statystycznych i wyciągów w dostatecznej liczbie miejscowości o cechach podobnych, co daje możliwość uważania ich za dane przedstawiające kraj cały.

Różne odgałęzienia statystyki mieszkaniowej służą przede wszystkim do rozjaśniania i kierowania polityki mieszkaniowej, a czynią to w stopniach rozmaitych. Spisy ludności dostarczają materiałów zupełnych i pewnych, na których można oprzeć sąd o położeniu ogólnem i orjentację w przedsięwzięciach obliczonych na dłuższy okres czasu. Statystyki *perjodyczne* dadzą możliwość śledzenia natychmiastowych objawów oraz przedsięwzięcia środków mających na celu zadośćuczynienie zagadnieniom bieżącym. Poza tem, wszystkie te statystyki będą stanowiły cenne źródło materiałów w każdej sprawie z działu urbanistyki bądź zagadnień z dziedziny społecznej.

Jednostki statystyczne.

Przy tworzeniu z różnorodnych statystyk całości związanej z sobą należy przede wszystkim ujednostajnić zasadnicze pojęcia będące ich podstawą. Najpierwszem więc zadaniem przy opracowywaniu metod statystycznych było określenie pojęć różnych jednostek spotykanych w statystyce mieszkaniowej, i to w sposób możliwie ścisły, lecz dość obszerny, by go można było zastosować do różnych odgałęzień statystycznych i do różnych krajów.

Międzynarodowe Biuro Pracy uznało 6 głównych jednostek a mianowicie: mieszkanie, dom mieszkalny, parcela kadastralna (zbudowana na mieszkaniu) izba, gospodarstwo, jednostka. Określenia te, stosownie do gałęzi statystycznej, mogą odgrywać rolę bądź jednostki podstawowej, czyli jednostki, która może być liczoną, mierzoną i klasyfikowaną według różnych cech, lub też służyć jako jednostka miary, czyli jako jednostka służąca właśnie jako miernik dla mierzenia jednostki podstawowej. Z pomiędzy tych jednostek dwie zdają się być szczególnie ważnemi, a mianowicie mieszkanie i gospodarstwo; jedną z najważniejszych zasad polityki mieszkaniowej jest bowiem zapewnić własne mieszkanie każdej rodzinie.

Mieszkanie — pojęcie zasadnicze w statystyce mieszkaniowej — może być

określone bądź opierając się na przeznaczeniu pomieszczeń, bądź na użytku do jakiego służą dane pomieszczenia. Pojęcie przeznaczenia jest bardziej interesujące, gdyż lepiej uwydatnia charakter właściwy — niejako stały — tych pomieszczeń. Jednakowoż w niektórych przypadkach zastosowanie tego pojęcia jest trudne a nawet niemożliwe i wówczas zachodzi potrzeba uzupełnienia przez pojęcie użytku. Przyjąwszy ten kompromis, określenie proponowane jako norma międzynarodowa brzmieć będzie w sposób następujący: mieszkanie, w zasadzie, tworzy oddzielną całość pomieszczeń, które bez względu na swe żużytkowanie, przeznaczone są na mieszkania dla rodziny i zaopatrzone są w osobne, niezależne wejścia wychodzące bądź na ulicę, bądź na schody dostępne dla wszystkich; pomieszczenia odosobnione, lecz tworzące wyraźną część mieszkania, wiążą się z tem pomieszczeniem. Pomieszczenia nie przeznaczone na mieszkania lecz używane na ten cel, będą uważane za tyle mieszkań ile jest rodzin, które je zajmują.

Takie samo pojęcie przeznaczenia, i jako pomocnicze pojęcie — użytkowania — służą przy odróżnieniu *budynku mieszkalnego* od innych budowli; za budynek mieszkaniowy uważa się każdą budowlę krytą, odosobnioną lub oddzielną od innych ścianą graniczną idącą od fundamentów aż do szczytu; budowla ta musi być, w całości lub częściowo, przeznaczoną lub używaną na mieszkanie (mieszkania utworzone z szałasów, namiotów, wagonów, wozów, okrętów, galarów, nie wchodzą do tej kategorii mieszkań, i winny być umieszczane w oddzielnej kategorii).

Parcela kadastralna jest ściśle określona przez biuro rejestracji gruntów, a statystyka mieszkaniowa może ewentualnie poddać analizie parcele, na których znajdują się budynki mieszkaniowe. Co się tyczy izb — przestrzeni całkowicie odgródzonej ścianą — koniecznem jest rozróżnienie, oparte na przeznaczeniu pomieszczenia, trzech kategorii izb, których cechy są zasadniczo różne: a) izby mieszkalne (sypialnia, jadalnia, pokój służący do wspólnego użytku) stanowiące element zasadniczy mieszkania, jak również b) kuchnia, której charakter różnorodny stosownie do miejscowości i klas społecznych wymagał przeznaczenia dla niej rubryki specjalnej, a wreszcie c) pomieszczenia dodatkowe, które mając drugorzędne znaczenie, wywierają jednak wpływ na wygodę mieszkania. Pokoje służbowe i mieszkalne poddasza zostaną zaliczone pomiędzy izby mieszkalne, zaś alkowy znajdą miejsce w rubryce dodatkowych pomieszczeń.

Gospodarstwo określa się jako grupę jednostek o wspólnej i niezależnej domowej organizacji. Należy tu rozróżnić rodzinę stanowiącą gospodarstwo, od gospodarstwa tworzącego dom nie rodzinę, gdyż warunki mieszkaniowe w tych dwóch razach są gruntownie odmienne. Rozgraniczenie między nimi tworzy się wówczas, gdy liczba osób obcych zamieszkujących dom przekracza liczbę

bę członków rodziny i służby gospodarza mieszkania. W określeniu gospodarstwa, będzie rzeczą ważniejszą oprzeć się na faktycznym udziale jednostki w życiu domowym, niż na formie umowy jaka została sporządzona pomiędzy zajmującymi mieszkanie w celu korzystania z lokalu.

Jednostka jest uważaną jako członek istotny gospodarstwa, zdaje się więc wskazaniem by do zestawienia statystycznego raczej zaliczać tę osobę, która stale zajmuje mieszkanie, aniżeli tę, która spędza noc w mieszkaniu w chwili spisu ludności; gdyż tym sposobem otrzymuje się obraz lepiej przedstawiający stan w chwili spisu. Tym sposobem w ilość mieszkańców lokalu zaliczone zostaną jednostki nieobecne w chwili spisu lecz zamieszkujące stale w mieszkaniu, a wyłączone zostaną osoby przebywające w mieszkaniu przejściowo.

Obok tych różnych jednostek podstawowych i jednostek miary, należy jeszcze określić sposób w jaki są rozgraniczone jednostki geograficzne, wewnątrz których dokonuje się analiza różnorodnych zagadnień mieszkaniowych. Skupienie miejskie jako zazwyczaj przyjęte pojęcie na podstawach granic polityczno-administracyjnych, nie zdaje się być określeniem w zupełności zadowalającym; gdyż tym sposobem prawie nieuchronnie staje się zaniedbanie pewnych dzielnic o charakterze całkowicie miejskim, a wprowadza się natomiast w jednostkę geograficzną niektóre miejscowości rolnicze. Ponieważ zagadnienie mieszkaniowe jest z gruntu inne w strefie miejskiej i wiejskiej, przeto pożytecznym byłby nowy podział dla celów statystyki mieszkaniowej. Wówczas skupienie miejskie obejmowałoby całą tę strefę, gdzie stwierdzony jest brak eksploatacji rolniczej i której ludność przez swoją pracę lub spożycie znajduje się w stałych stosunkach z ośrodkiem. Być może iż zajdzie jeszcze potrzeba podziału tych jednostek geograficznych na dzielnice, stosownie do przeważającego w nich charakteru budowlanego: zabudowania gęste (wielopiętrowe bloki mieszkaniowe) zabudowania pół-otwarte (domy niskie z sobą graniczące z ogrodami przylegającymi do jednej lub dwóch fasad) domy oddzielne (domy niskie, stojące osobno na własnym terenie) lub ewentualnie dzielnice fabryczne i przemysłowe.

Spis mieszkań. Zdaje się, iż przy spisie mieszkaniowym można byłoby znacznie zmniejszyć pracę przez ograniczenie jej do obliczenia jednostek podstawowych i zarejestrowanie kilku zasadniczych charakterystyk, oraz przez powierzenie opracowania innych szczegółów badania w drodze ankiet dokonywanych w tym samym czasie co spis. Tym sposobem uzyskać można dostatecznie ściśle dane przy znacznej oszczędności pracy.

Wychodząc z tego założenia, spis mieszkań zawierałby jedynie 2 klasyfikacje: według przeznaczenia i użytkowania pomieszczeń i według ich wielkości.

W pierwszym wypadku chodzi głównie o określenie pewnej liczby wielkich kategorii zasadniczych, tworzących ściśle ramy, do których wejdą dane ustalone przez urzędy w różnych krajach, które nie mogły przyjąć tak szerokiego określenia mieszkania jak określenie proponowane.

Taki sposób umożliwi porównania międzynarodowe w sprawach odnoszących się do statystyki. Klasyfikacja ta może być ustaloną w sposób następujący:

1. Mieszkania przeznaczone dla rodziny.
 - a) całkowicie użyte jako mieszkania;
 - b) częściowo użyte na mieszkania, częściowo używane dla innych celów;
 - c) nie użyte czyli niezajęte;
 - d) czasowo przeznaczone na cele inne niż mieszkania (bez przeróbek architektonicznych);
 - e) użyte na mieszkanie nie dla rodziny.
2. Mieszkania przeznaczone nie dla rodziny.
 - a) użyte jako mieszkania nie dla rodzin;
 - b) użyte jako mieszkania rodzinne;
 - c) niezajęte.
3. Lokale nie przeznaczone na mieszkania.
 - a) użyte jako mieszkania rodzinne;
 - b) użyte jako mieszkania nie rodzinne.

Klasyfikacja mieszkań według ich wielkości jest zupełnie zasadnicza, gdyż mieszkania znacznie się różnią między sobą pod tym względem, a te różnice mają wielkie znaczenie praktyczne. Sposobem najłatwiejszym i będącym najbardziej w użyciu dla wyrażenia wielkości mieszkania jest wyliczenie ilości izb; ważnem jest jednak określenie rodzaju tych izb: zdaje się, iż najbardziej odpowiednie jest podane powyżej rozróżnienie na izby mieszkalne i kuchnię. Możliwe byłoby jeszcze ulepszyć ten wymiar przez doliczanie izb pobocznych jak alkowy, łazienki, przedpokoje itp., lecz wyliczając je wszystkie bez rozróżniania, w rubryce dodatkowej, lub wliczając je w ogół pokoiów jednego mieszkania. Co się tyczy mieszkań nie rodzinnych, należałoby rozróżnić pokoje mieszkalne zwykłej wielkości od sal wspólnych o wielkich wymiarach.

Liczba pokoiów w mieszkaniu stanowi w statystyce pojęcie dość niewyastkowe, gdyż znaczenie jego może znacznie się różnić między sobą w zależności od wielkości izb. Ścisłe oznaczenia dodałyby więc sporo wartości uprzednim danym; można je otrzymać bez znacznej pracy przez systematyczne pomiary pewnej liczby mieszkań dobieranych systemem badań.

Wszelkie inne charakterystyki mieszkań mogą być również zebrane metodą badań — jak np. zebranie danych co do rozkładu ubikacyj pobocznych

mających znaczenie przy określaniu wygód mieszkaniowych (łazienki, W. C. pralnie) urządzeń domowych (oświetlenie, ogrzewanie, kanalizacja, wodociągi); położenia mieszkania (front, podwórze); rodzaju domu w którym znajduje się mieszkanie (dom wielomieszkaniowy, jedno lub dwu-rodzinny). W ten sam sposób zbadać można formy odstępowania lokalu przez jego mieszkańców (wynajmowanie mieszkania w całości, podnajmowanie, wynajem mieszkań umeblowanych) zamieszkiwanie przez właścicieli mieszkania, mieszkania oddane darmo lub służbowe.

Spis domów mieszkalnych.

W statystyce mieszkaniowej zamieszcza się tylko domy mieszkaniowe. Spis domów mieszkalnych również mógłby ulec pewnemu uproszczeniu, mianowicie z pomiędzy rozmaitych klasyfikacyj domów będących obecnie w użyciu, należałoby zostawić jedynie dwie grupy. W pierwszej zostałyby pomieszczone budynki w całości poświęcone na mieszkania, te w których część, ale część znaczniejsza domu, zajęta jest na cel mieszkaniowy, wreszcie te, w których tylko pewna część zajęta jest na mieszkanie np. stróża lub odźwiernego. Do grupy drugiej należałyby budynki w całości lub przeważnie poświęcone mieszkaniu stosownie do tego czy służą one jako mieszkania dla rodzin czy też nie rodzinne. Pomiędzy mieszkaniami dla rodzin rozróżnianoby poza tem domy jedno lub dwurodzinne od domów wielomieszkaniowych, lub grupowanoby je w sposób jeszcze lepszy, według liczby mieszkań w domu i według ilości izb. Domy z mieszkaniami nie rodzinnymi grupowanoby według charakteru domów (pensjonaty, hotele, schroniska, przytułki, szpitale, kliniki, szkoły, religijne kongregacje, koszary, więzienia). Inne cechy charakterystyczne zebrac można metodą badania; możnaby było np. uwzględnić ilość pięter domów, materiały budowlane, rozkład kilku budynków, położenie domu w stosunku do ulicy. Również zajmującym byłoby określenie budynku z punktu widzenia prawnego, zbadanie sposobu nabycia przez właściciela (kupno, dziedzictwo, zbudowanie itp.) jak również osobowość tych właścicieli (osoby fizyczne, prawne, a między temi ostatnimi towarzystwa dochodowe oraz inne, władze publiczne miejscowe i krajowe). Te ostatnie badania przeprowadzić również można opierając się na parceli kadastralnej, która przez swój charakter prawny nadaje się do tego rodzaju pracy.

Spis dotyczący warunków mieszkaniowych.

Zbadanie warunków mieszkaniowych można podzielić na cztery części, z których każda obejmując analizę odrębną może być skombinowaną z grupą poprzednią. W dwóch pierwszych grupach jednostką podstawową, poza mieszkaniem i budynkiem, będzie człowiek pojedynczy. Do dwóch grup następnych wprowadza się gospodarstwo jako jednostkę.

W pierwszej analizie kwalifikuje się tylko jednostki według rozmaitych charakterystyk zajmowanych przez nich mieszkań: przeznaczenie i użytkowanie mieszkań, wielkość mieszkań oraz inne cechy charakterystyczne zebrane przez badanie.

Do tej analizy dodaje się następnie analizę gęstości mieszkań. Przedewszystkiem zbadaniu podlega stopień przepełnienia mieszkań przez jednoczesne rozklasowanie według liczby izb mieszkalnych (łącznie z kuchnią) oraz ilości osób zamieszkujących. Jednostkę poddaje się tej samej klasyfikacji, by w ten sposób uwidocznic warunki w jakich ludność zamieszkuje.

Wreszcie, celem uwydatnienia stosunku jaki istnieje pomiędzy liczbą pokoi w mieszkaniu a ilością ich mieszkańców, oblicza się dla każdego mieszkania współczynnik gęstości, wyrażany zazwyczaj w formie ilości osób na izbę. Dzieli się mieszkania i osoby według dotyczącego ich współczynnika; również ustala się współczynniki przeciętne.

Dane te w dobie obecnej tworzą najbardziej znaczące statystyki panujących warunków mieszkaniowych. Należy zaznaczyć, iż prosty stosunek pomiędzy liczbą izb a ilością ich mieszkańców określa dość prymitywnie stopień przełudnienia mieszkań. Należałoby jeszcze mieć na względzie różne poboczne ułiki oraz czynić pewne rozróżnienia między mieszkańcami stosownie do ich wieku, płci i węzłów łączących te osoby.

Do zagadnienia gęstości należy również zbadanie stopnia przełudnienia domów, by zdać sobie sprawę ze stłoczenia ludzi w całym budynku. W tym celu trzeba rozklasyfikować osoby według ilości lokatorów zamieszkujących ten sam budynek a z drugiej strony podzielić budynki według ilości osób zamieszkujących. W ten sposób można obliczyć dla różnych typów domów przeciętną ilość osób zamieszkujących budynek.

W dwóch następnych grupach statystyki warunków mieszkaniowych mieszczą się te same dane co i w grupach poprzednich, z dodaniem jednak pojęcia nowego — gospodarstwa — i z podkreśleniem jego cech charakterystycznych.

Bada się przedewszystkiem stosunki istniejące pomiędzy warunkami mieszkaniowymi a składem gospodarstw, rozróżniając pomiędzy nimi członków rodzin, krewnych i przyjaciół, służbę, pomoc zawodową i osoby postronne zamieszkujące lokal. Następnie zwrócić trzeba uwagę na warunki specjalne, utworzone przez wspólne zamieszkiwanie kilku rodzin w tem samym mieszkaniu. W tym celu bada się przedewszystkiem warunki mieszkaniowe różnych rodzin razem mieszkających uważając każdą z nich za jednostkę niezależną, następnie zestawia się warunki mieszkaniowe gospodarstwa głównego z warunkami mieszkalnemi gospodarstw innych zajmujących mieszkanie.

W ostatnim dziale należy uwidocznic warunki mieszkaniowe różnych środowisk społecznych. W tym celu zazwyczaj klasyfikuje się jednostki według stopnia społecznego głowy rodziny; klasyfikacja tego rodzaju trudną jest do ujęcia w normę międzynarodową; dodać tu należy, iż w zasadzie tego rodzaju klasyfikacja winna się opierać na potrójnym kryterjum: zawód, pozycja w zawodzie i dochód głowy rodziny; należałoby również odróżnić następujące kategorie: robotnicy niewykwalifikowani, robotnicy wykwalifikowani, rzemieślnicy, klasa średnia, klasa zamożna i klasa bardzo zamożna. W braku tych danych, pewne wskazówki można otrzymać przez podział na dzielnice, tam, gdzie wyraźnie zaznacza się podział na dzielnice różnych klas społecznych.

Statystyka komornego.

Statystyka komornego polega głównie na klasyfikacji mieszkań według komornego, skombinowanej z ewentualną klasyfikacją według różnych charakterystyk mieszkań, oraz na określeniu przeciętnego komornego różnych typów mieszkań. Na statystykę tę składają się dwa typy badań: spisy ogólne i zestawienia pojedyncze. Pierwsze z nich, dokonywane w okresach czasowo dużych, uwydatniają stosunki istniejące między komornem a różnorodnymi cechami mieszkań i ich lokatorów. Drugie, sporządzane w mniejszych okresach czasu, zazwyczaj co roku, ograniczają się do pewnej ilości mieszkań wybranych, w różnych miastach i zajmują się jedynie głównymi cechami tych mieszkań jak np. ich wielkością, a przeważnie zajmują się wahaniami cen komornego.

Podstawową jednostką statystyki komornego jest mieszkanie. Ponieważ za wskazówkę co do komornego służy zazwyczaj umowa najmu mieszkania, przeto uważa się zazwyczaj jako jednostkę mieszkaniową ogół pokoi objętych umową. Pojęcie to różni się nieco od podstawy przyjętej dla innych działów statystyki mieszkaniowej, lecz, zdaje się, że te różnice nie wywierają głębszego wpływu.

Ważniejszymi są różnice pochodzące z różnorodnej interpretacji dawanej określeniu „komorne”. Zdaje się, iż najbardziej racjonalnym, jest przyjęcie jako normy komornego, obliczenie ściśle dotyczące wynajmu pomieszczenia oraz opłat za pilnowanie i obsługę mieszkania, o ile te opłaty są dodatkowo pobierane. Należałoby z tego obliczenia wyłączyć wszystkie inne dodatkowe opłaty jak za ogrzewanie, oświetlenie, wodę, zamiatanie, pobierane często razem z komornem, jak również podatki i inne świadczenia, o ile prawo nie przewiduje specjalnie, iż tego rodzaju świadczenia obciążają lokatorów.

Co się tyczy samej klasyfikacji mieszkań według komornego, nie zdaje się możliwym ustalenie ściślej normy międzynarodowej, a to z powodu różnic walutowych. Zdaje się jednak, iż jest możliwym by liczba kategorii wynosiła nie mniej niż dziesięć nie więcej jak dwadzieścia.

Dodać tu należy, iż przy porównywaniu przeciętnego poziomu komornego w jednej miejscowości z komornem w innych miejscach, lub nawet w jednej i tej samej miejscowości lecz w różnych epokach, trzeba usunąć wpływ jaki może wywierać na ogólny poziom komornego, przewaga większa lub mniejsza mieszkań dużych lub małych. W tym celu potrzeba przedewszystkiem ustalić średnie komorne mieszkań różnej wielkości, następnie wziąć przeciętną z pomiędzy tych cyfr średnich, wybierając współczynniki pośrednie, identyczne dla każdej miejscowości według wspólnej normy.

Statystyka rynku mieszkaniowego.

Statystyka ta znów się opiera z jednej strony na ogólnych spisach wolnych mieszkań dokonywanych w ciągu ogólnego spisu ludności, oraz na spisach sporządzanych w krótszych odstępach czasu a dotyczących jedynie wolnych mieszkań.

Pod określeniem wolne mieszkania, należy rozumieć każdy lokal mieszkalny, który w chwili spisu jest niezajęty i jest natychmiast zdalny na mieszkanie. Jednakowoż zostaną tu wyłączone te mieszkania, które choć są wolne w chwili spisu, lecz są już wynajęte na okres czasu następujący po spisie. Co się tyczy domów wynajmowanych z meblami, oraz domów jednorodzinnych przeznaczonych na sprzedaż, należy je pomieszczać osobno, gdyż stanowią one rubrykę specjalną na rynku mieszkaniowym. Również w osobnej kategorii należałoby umieszczać pokoje wynajmowane oddzielnie.

Ponieważ dane o ilości wolnych mieszkań same przez się nie przedstawiają wielkiego znaczenia, przeto zazwyczaj umieszcza się je w stosunku do ogólnej liczby mieszkań znajdujących się w skupieniu. Stosunek procentowy mieszkań wolnych do ogólnej ilości mieszkań, winien być traktowany bardzo starannie, gdyż może on ulegać zmianom zależnie od okoliczności. Bardziej wymownym będzie stosunek jaki zachodzi pomiędzy ilością wolnych mieszkań a potrzebami ludności, czyli pomiędzy popytem a podażą na rynku mieszkaniowym.

Statystyki popytu i podaży mieszkań zapisywane przez urzędy mieszkaniowe służą przeważnie jako ilustracja rozwoju i działalności tych instytucyj.

Dane z ilości żądań niezaspokojonych zarówno w popycie jak i podaży, służą często jako wskaźnik budowlany zezwalający na śledzenie wahań ruchu na rynku mieszkaniowym, należy jednak odnosić się do tego wskaźnika z pewną ostrożnością, gdyż nie jest on zazwyczaj dokładnem odzwierciedleniem stosunków.

Statystyka ruchu mieszkaniowego.

Głównym składnikiem tej statystyki są dane dostarczone przez urzędy publiczne, mające nadzór nad wznoszeniem domów mieszkalnych. Cyfry te są

oparte bądź na kontroli wykonywanej przed rozpoczęciem budowy — przedstawieniu planów i zezwoleniu na budowę, — bądź dokonywanej po ukończeniu budowy — sprawdzanie zgodności budowy z zatwierdzonymi planami lub pozwolenie na użytkowanie. Statystyka dotycząca robót wykonanych jest naturalnie ściślejszą od statystyki opartej o zezwolenia na budowę, gdyż pomiędzy zezwoleniem na budowę a jej wykonaniem upływa zawsze pewien okres czasu, w ciągu którego zająć mogą nieprzewidziane dla budowy wypadki.

Obok tej statystyki znaleźć się mogą również informacje dotyczące budowy mieszkań przy pomocy władz, bądź za pośrednictwem organów publicznych i towarzystw prywatnych budujących tanie domy; tego rodzaju statystyka daje właściwie większe pojęcie o działalności tych organizacji jak o właściwym ruchu budowlanym.

Za podstawę statystyki ruchu mieszkaniowego służą dwie jednostki: dom mieszkaniowy i mieszkanie; obie te jednostki podlegają zbadaniu z różnych punktów widzenia.

Przedewszystkiem należy uwidocznic rodzaj robót dokonywanych lub mających być wykonanymi (budowa, przeróbki mające na celu zwiększenie liczby mieszkań, lub jej zmniejszenie, zburzenie domów). Trzeba tu zaznaczyć, iż w celu określenia ruchu budowlanego, należy zanotować te wszystkie operacje w chwili gdy daje się uczuć ich wpływ na rynku mieszkaniowym, czyli roboty budowlane w zasadzie należy uwidaczniać przy ich ukończeniu, zaś roboty przy burzeniu domów należy notować od chwili zaczęcia roboty. Co się tyczy przeróbek, należałoby w zasadzie prowadzić podwójny rejestr, odnoszący się mianowicie do chwili ich rozpoczęcia i chwili ukończenia, lecz w praktyce zazwyczaj notuje się tylko ukończenie robót. Klasyfikacja następna opiera się na określeniu tych, którzy przeprowadzają roboty budowlane (władze publiczne, towarzystwa o celu publicznym, towarzystwa obliczone na zyski, osoby prywatne). Powyższe dane poza tem są skombinowane z klasyfikacją opartą na zasadniczej charakterystyce mieszkań (liczba izb mieszkalnych łącznie z kuchnią) i domów (domy jednorodzinne lub wielomieszkaniowe; domy przeznaczone na mieszkania całkowicie, przeważnie lub częściowo). Obok tych danych często znajduje się jeszcze rozróżnienie mieszkań stosownie do ubikacyj dodatkowych w nich się znajdujących oraz określonych urządzeń domowych, lub według kategorii komornego; wreszcie znajdują się również dane co do budynków według materiału użytego na ich zbudowanie, ilości pięter, mieszkań, pokoiów.

Trzeba zaznaczyć wreszcie, iż czasami te różnorodne dane uzupełnia się jeszcze wiadomościami o wartości budynków, gdyż wartość budowli służy do określenia ich znaczenia. W braku innych statystyk, cyfry te mogą również służyć do oceniania wahań w ruchu mieszkaniowym, pod warunkiem jednakże

by cyfry te były całkowicie wolne od wpływu wywieranego przez fluktuację cen.

Podane w zarysie powyższym krótkie wnioski o statystyce mieszkaniowej, oparte są na statystykach mieszkaniowych z różnych krajów. Nie tworzą one ustalonego już programu, lecz służyć mogą jako podstawy do ujednostajnienia metod statystycznych tak pod względem narodowym jak i międzynarodowym.

(Tłomaczenie artykułu z „*Administration Locale*“ Nr. 37/1928).

Bibliografia

Najnowsze wydawnictwa z dziedziny samorządu ze szczególnem uwzględnieniem samorządu miejskiego.

1. *Dekret o wyborach do rad miejskich na terenie b. Królestwa Kongresowego* (z poprawkami urzędowymi) Łódź, 1927. Str. 14 + 2 nlb. — Przedruk z Dziennika Praw Państwa Polskiego, Nr. 20 z r. 1918, poz. 58.

2. *Fichna Bolesław Dr.* Cztery lata pracy w samorządzie. (R. 1923 — 1927). Łódź. Wyd. Prezydyjum Rady Miejskiej m. Łodzi. 1927. Str. 140 + 2 nlb.

3. *Pajzderski Sylwester.* Stan rozbudowy miasta Poznania. Poznań, 1927. Stron 7 + 1 nlb.

4. *Protokół posiedzenia Wojewódzkiej Konferencji samorządowej w Łucku, w dn. 10 i 11 maja 1927 roku.* Łuck, 1927. Str. 90 + 6 nlb.

5. *Wnioski na V sesję Poznańskiego Sejmiku Wojewódzkiego.* Poznań. Nakł. Starostwa Krajowego. 1927. Str. 156 nlb.

czas. 3099/8/4.

W. 815/56/285.

„Oświata Polska“

Organ Wydziału Wykonawczego Polskich Towarzystw Oświatowych.

Kwartalnik poświęcony zagadnieniom
===== oświaty pozaszkolnej. =====

Wychodzi w Warszawie, przy ul. Marszałkowskiej № 153 m. 6,
telefon 308-58.

Pod redakcją

Jana Korneckiego i Józefa Stemlera.

=====

№ 1 z r. 1928 zawiera treść następującą: Jan Kornecki: Antoni Osuchowski. Jan Kornecki: Ruch naturalny ludności w Polsce. Czesław Xawery Jankowski: Asekuracja wartości. Życie umysłowe i kulturalne. Polacy poza granicami Rzplitej: Daleki Wschód. Niemcy. Materjały oświatowe. Kronika oświatowa. Bibliografja. Przegląd czasopism.

„Pracownik Samorządowy”

Dwutygodnik — Wspólny Organ

Związku Zrzeszeń Pracowników Miejskich

Związku Pracowników Sejmików Powiatowych

Związku pracowników Administracji Gminnej

wydawany przez Radę Naczelną tych Związków

Szerzy zasadę samorządności w administracji publicznej. Omawia stosunek pracowników samorządowych do samorządu i nawzajem. Szczegółowo roztrząsa sprawy pracowników miast, powiatów i gmin. Zawiera, poza urzędowymi działami związkowymi: artykuły i rozbiory zasadnicze — Dział: Kształcenie i dokształcanie — samokształcenie — Poradnik prawny — Przegląd prasy w zakresie samorządu — Kronikę — Przegląd nowych wydawnictw — Przegląd obcych i pism samorządowych. Nadto: odcinek: feljetonowy, uwagi w postaci satyrycznej i t. p. Stała współpraca specjalistów i wybitnych samorządowców.

Każdy Magistrat, każdy Wydział Powiatowy, każda Gmina,
każdy Samorządowiec i Społecznik
winni czytać, prenumerować, szerzyć

Pracownika Samorządowego

Pracownik Samorządowy stanowi jedno z najbardziej
===== celowych miejsc do ogłoszeń =====

Prenumerata roczna 10 zł.

Adres Redakcji i Administracji: Warszawa, Żórawia 27.

Konto w P. K. O. 4601.

NAGRODZONY MEDALAMI:
ZŁOTYM I SREBRNYM

POLSKI PRZEMYSŁ BUDOWLANY

Warszawa, Wspólna 7, tel. 150-01

**JEDYNE W POLSCE CZASOPISMO ZAWODOWE POŚWIĘCONE
SPRAWIE ODBUDOWY I ROZBUDOWY POLSKI**

Zawiera wyczerpujące informacje
z miarodajnych źródeł. Wywiady
z przedstawicielami Rządu. Arty-
kuły fachowe Architektów i Inży-
nierów. Notowania giełdowe
z rynków światowych i polskich.

Prenumerata roczna 24 zł., półroczna 12 zł.,
kwartalna 6 zł.

Biuro

Związku Miast Polskich

Warszawa, Mazowiecka 7,

tel. 107-11

udziela miastom wszelkich informacji w sprawach zakupów urządzeń
materiałów do budowy i prowadzenia przedsiębiorstw miejskich, zakładów
użyteczności publicznej, biur miejskich i t. p.;

załatwia zamówienia miast na wszelkie zakupy;

pośredniczy w zawieraniu umów z przedsiębiorstwami i firmami, podejmu-
jącymi się wykonania urządzeń miejskich;

przyjmuje zgłoszenia wakujących stanowisk w administracji miejskiej
i zgłoszenia kandydatów na te stanowiska — pośredniczy w zebraniu
referencyj i opinij o kandydatach.
