Wojciech FELBERG

SAMODZIELNOŚĆ, WŁASNOŚĆ SAMORZĄDOWA I SAMOFINANSOWANIE PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH

1. Realizowana obecnie w Polsce reforma gospodarcza jest przedmiotem wielu krytycznych ocen. Powszechnie wypowiadany bywa pogląd, że mechanizmy i instrumenty ekonomiczno-finansowe reformy nie wyzwoliły pożądanych postaw proefektywnościowych, a tym samym nie wpłynęły w większym stopniu na pomyślne rozwiązywanie nabrzmiałych problemów społecznych i gospodarczych. Dlatego to, jak sądzę, w zamieszczonych w tym zbiorze studiach ważne miejsce zajmuje problematyka funkcjonowania przedsiębiorstw w warunkach reformy gospodarczej. Poszczególni autorzy wymieniają przez siebie dostrzegane przyczyny niskiej skuteczności reformy gospodarczej i podejmują próbę sformułowania środków zaradczych i usprawniających. Te ostatnie budzą jednak pewne zastrzeżenia i kontrowersje.

W moim przekonaniu na szczególną z tego punktu widzenia uwagę zasługują trzy zamieszczone w tym zbiorze studia, a mianowicie: Elżbiety Czerwińskiej, „Finansowe problemy samodzielności przedsiębiorstwa państwowego", Zdzisława Fedorowicza, „Finansowe włączenie przedsiębiorstwa państwowego w system gospodarczy", i Józefa Kalety, „Samofinansowanie przedsiębiorstwa w warunkach reformy gospodarczej". W tych studiach znalazły się nie tylko szeroko uzasadnione krytyczne oceny funkcjonowania mechanizmów reformy gospodarczej, lecz również jasno wyważone, chociaż nie wolne od wywoływania kontrowersji, koncepcje zabiegów usprawniających opartych na zasadzie daleko posuniętej samodzielności przedsiębiorstwa socjalistycznego.

2. W studium E. Czerwińskiej dominującym problemem jest przywrócenie przedsiębiorstwom uspołecznionym pozycji ekonomicznie samodzielnych producentów. Należy jednak zwrócić uwagę, że rozwiązanie nabrzmiałych problemów społeczno-gospodarczych, w tym problemu ilościowego niedoboru produktów, zależy nie tylko od ilościowego wzrostu produkcji. Wydaje się, że obecnie dojrzał czas, aby krytycznie ocenić forsowaną przez długie lata w krajach socjalistycznych strategię ilościowego rozwoju. Realizacja tej strategii w praktyce ukształtowała swoisty fetysz ilości. Jego przejawy i skutki spotkać można do dzisiaj w różnych sferach działalności gospodarczej i społecznej. Przykładowo w sferze produkcji fetysz ilości jest podstawą takich negatywnych zjawisk, jak:

– utrwalenie materiało- i energochłonnej struktury gospodarczej,

– dominacja przemysłów wydobywczych i przetwórstwa ciężkiego,
– niska jakość produkowanych wyrobów,
– degradacja środowiska naturalnego itp.

W sferze inwestycyjnej fetysz ilości był i jest przyczyną:

– ciągłego rozszerzania frontu inwestycyjnego poza wszelkie racjonalne granice i możliwości sprawnego wykonawstwa,
– preferowania inwestycji nowych zamiast odtworzeniowo-modernizacyjnych,
– obniżania roli postępu naukowo-technicznego oraz bezinwestycyjnych sposobów jego wdrażania,
– spychania na dalszy plan potrzeb inwestycyjnych sfery nieprodukcyjnej, których realizacja jest tak ważna dla każdego rozwijającego się społeczeństwa.

W sferze konsumpcji fetysz ilości przejawia się między innymi w postaci bezkrytycznego odwzorowywania modelu konsumpcji zaczerpniętego z bogatych, wysokouprzemysłowionych krajów kapitalistycznych. Przy ograniczonych możliwościach wytwórczych naszej gospodarki, a zwłaszcza przy zdecydowanie niższym poziomie organizacyjno-technicznym zjawisko to rodzi frustrację i niezadowolenie społeczne oraz coraz powszechniej spotykane postawy tzw. „chciejstwa".

W ostatnim okresie coraz więcej krajów socjalistycznych dostrzega potrzebę zmiany strategii społeczno-gospodarczej realizowanej w poprzednich latach[1]. Strategicznym celem przestaje być wyłącznie ilościowy wzrost produkcji. Natomiast na czoło wysuwa się działania umożliwiające jakościowy postęp w rozwiązywaniu problemów społeczno-gospodarczych w zakresie: budownictwa mieszkaniowego, wyżywienia, warunków pracy i wypoczynku, ochrony zdrowia, ochrony środowiska naturalnego. Coraz częściej dostrzega się możliwości lepszego zaspokojenia potrzeb społecznych nie w drodze ilościowego wzrostu produkcji wyrobów, lecz poprzez zdecydowaną poprawę ich trwałości, niezawodności, funkcjonalności, jakości wykonawstwa i nowoczesności.

Aby wymienione zmiany mogły być powszechnie realizowane, potrzebna jest gruntowna przebudowa sposobów myślenia i działania całego aparatu zarządzania i kierowania. Dotyczy to również sposobów myślenia i działania kierownictw i administracji przedsiębiorstw uspołecznionych. Należy zdawać sobie sprawę, że przebudowa skostniałych nawyków i sposobów działania jest procesem trudnym i długotrwałym, napotykającym na szereg przeszkód i barier. Dlatego też, nie wydaje się możliwe, aby zapewnienie socjalistycznym przedsiębiorstwom pozycji ekonomicznie samodzielnych producentów (tak jak to postuluje E. Czerwińska) było wystarczającym warunkiem rozwiązania występujących w Polsce oraz w innych krajach socjalistycznych trudności gospodarczych, w tym również problemu ilościowego niedoboru produktów.

Można przyznać E. Czerwińskiej rację, że wzrost ekonomicznej samodzielności (w tym również odpowiedzialności) socjalistycznych przedsiębiorstw byłby jednym z wielu warunków sprzyjających racjonalniejszemu niż dotychczas wykorzystaniu zasobów materialnych i ludzkich. Jednak nie jest to jedyny i wystarczający warunek.

[1] Patrz np. uchwały XXVII Zjazdu KPZR, Zjazdów KP Kuby, Wietnamu.

W praktyce gospodarki socjalistycznej doskonalenia wymaga nadal system i struktury zarządzania oraz rozwiązanie problemów dotyczących:

– zapewnienia zgodności interesu jednostek gospodarczych z interesem ogólnospołecznym,

– sposobów powiązania działalności samodzielnych producentów z zadaniami wynikającymi z planów centralnych,

– współudziału jednostek gospodarczych w realizacji zobowiązań wynikających z międzynarodowego podziału pracy.

Samodzielności przedsiębiorstw nie sposób również rozpatrywać w oderwaniu od realnych możliwości w zakresie zaopatrzenia i zbytu, dostępu do nowoczesnych technik i technologii, dostępu do kredytów krajowych i zagranicznych, wymienialności pieniądza - przynajmniej w ramach europejskich krajów należących do RWPG.

3. Ekonomiczna samodzielność przedsiębiorstwa to także problem własności środków produkcji i zarządzania nimi w warunkach gospodarki socjalistycznej. Problemowi temu poświęca wiele miejsca w swoim studium Z. Fedorowicz.

Przyjmując za podstawę rozważań marksistowską metodologię badania zjawisk społecznych, autor zwraca uwagę na przyczyny kryzysów, które miały miejsce w Polsce Ludowej. Z metodologicznego punktu widzenia, główne źródło kryzysów upatruje autor w sprzeczności między poziomem stosunków produkcji i poziomem rozwoju sił wytwórczych. W wyniku upaństwowienia środków produkcji robotnicy nie stali się faktycznymi gospodarzami socjalistycznego majątku, ale w dalszym ciągu są traktowani jako najemna siła robocza. Potwierdzeniem słuszności tego rozumowania jest przebieg i doświadczenia kryzysu z 1980 roku oraz utrzymująca się wciąż niska efektywność gospodarowania uspołecznionymi środkami produkcji i ogromne marnotrawstwo występujące powszechnie w polskiej gospodarce.

Wyjście z trudnej i permanentnie kryzysowej sytuacji widzi Z. Fedorowicz poprzez zerwanie z administracyjnym sposobem władania środkami produkcji i produktami pracy i oddanie ich w pełne władanie bezpośrednim producentom tj. samorządom pracowniczym. W ten właśnie sposób nastąpiłoby przywrócenie zgodności stosunków produkcji z charakterem sił wytwórczych. Słuszności powyższej tezy nie ma potrzeby uzasadniać. Zrobił to zresztą w sposób przekonywujący sam Autor, wykazując przy okazji niedoskonałość dotychczasowej teorii ekonomii politycznej socjalizmu.

O ile sama idea pełnej samorządności załóg socjalistycznych przedsiębiorstw nie jest nowa i nie budzi zastrzeżeń, o tyle jej praktyczna interpretacja dokonana przez Z. Federowicza wymaga jednak głębszego zastanowienia.

Postulat Z. Fedorowicza przejęcia przez samorządy pracownicze wszystkich funkcji przedsiębiorcy oraz zniesienia ich zależności od jakichkolwiek organów administracji państwowej, z wyjątkiem kwestii regulowanych przez prawo, wychodzi znacznie poza granice kompetencji samorządu pracowniczego określone w ustawie

z dnia 25 września 1981 roku[2]. Jednak nie cytowana ustawa jest argumentem będącym podstawą polemiki, zwłaszcza, że doświadczenia z jej funkcjonowaniem w warunkach reformy gospodarczej zdają się potwierdzać racje Z. Fedorowicza. Podstawowe zastrzeżenie budzi brak w studium klarownej i możliwej do zastosowania w praktyce koncepcji grupowej własności środków produkcji w przedsiębiorstwach socjalistycznych, bez której pełna samorządność załóg będzie jedynie utopijną teorią. Wyjaśnienia wymaga zwłaszcza kwestia, jak autor sobie wyobraża grupową własność środków produkcji? Czy byłoby to rozwiązanie oparte na przykład na systemie akcji wykupywanych lub nabywanych przez członków załogi przedsiębiorstw, czy też może rozwiązanie oparte na systemie dzierżawy lub ajencji, a może jeszcze inaczej? Jeżeli chodzi o systemy dzierżawy i ajencji – to z doświadczeń prowadzonych w warunkach gospodarki socjalistycznej wynika, że oprócz zalet systemy te mają i wady w postaci nadmiernej i nieracjonalnej eksploatacji powierzonego majątku trwałego. Z kolei wybór systemu akcjonariuszowego wymagałby odpowiedzi na kilka zasadniczych pytań, a mianowicie:

– Na jakiej podstawie członkowie załóg przedsiębiorstw państwowych nabywaliby prawa własności do środków produkcji i wytwarzanych wyrobów?

– Czy prawa te zachowaliby, przechodząc na renty i emerytury?

– Czy prawa te mogłyby być dziedziczone przez członków ich rodzin?

– Co byłoby z prawem do środków produkcji w przypadku zmiany miejsca pracy?

Podobnych pytań i wątpliwości można by sformułować znacznie więcej.

Nie są przekonywujące powody, dla których autor wyłącza z zasięgu pełnej samorządności pewne sfery działania, między innymi transport, łączność, handel, całą sferę nieprodukcyjną. Takie postawienie sprawy świadczy o tym, że autor zdaje sobie sprawę z trudności w zastosowaniu swojej koncepcji w wymienionych sferach i ma rację. Wykluczając jednak te sfery działalności z koncepcji pełnej samorządności, postępuje niekonsekwentnie. Są to, po pierwsze, sfery działalności uczestniczące w tworzeniu dochodu narodowego, a zatem racjonalizacja ich działania jest nie mniej ważna dla społeczeństwa, niż działalność przemysłu i budownictwa. Po drugie wydaje się, że zasada pełnej samorządności załóg w warunkach gospodarki socjalistycznej ma rację bytu nie tylko w sferze produkcji materialnej, lecz również wszędzie tam gdzie funkcjonuje uspołeczniony majątek trwały i gdzie można nim lepiej i efektywniej gospodarować, a więc również w sferze nieprodukcyjnej.

Podobne wątpliwości budzi postulat Z. Fedorowicza, ażeby wypróbować samorządne formy zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi, w myśl jego koncepcji, na drodze eksperymentu. Autor proponuje oddanie 10, 20 czy 100 średnich przedsiębiorstw państwowych różnych branż w ajencję samorządom pracowniczym, bez wtrącania się w ich działalność. Otóż, nawet gdyby taki eksperymet zakończył się pełnym sukcesem, to i tak nie mógłby być podstawą do twierdzenia, że powyższa koncepcja nadaje się do powszechnego zastosowania. Świadczą o tym dobitnie doświadczenia przeprowadzone z tzw. jednostkami inicjującymi w ramach systemu Wielkich Organizacji Gospodarczych w latach siedemdziesiątych, doświadczenia z

[2] Patrz: Ustawa o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego, art. 24, uchwalona przez Sejm PRL w dniu 25 września 1981 roku.

systemem ajencyjnym w handlu i usługach, oraz ostatnie doświadczenia z firmami polonijnymi. Głównym źródłem ich przeważnie krótkotrwałej egzystencji i dużych dochodów był rozregulowany mechanizm gospodarczy, brak konkurencji i nadanie im większych uprawnień w stosunku do uprawnień innych jednostek gospodarczych.

Przedstawione powyżej zastrzeżenia i wątpliwości w niczym nie podważają samej idei samorządności i koncepcji zaprezentowanej przez Z. Fedorowicza. Świadczą one jednak o tym, że koncepcja ta wymaga dalszych prac i analiz, szczególnie zaś zbadania możliwości jej praktycznego zastosowania. Należy zdawać sobie sprawę, że nawet najpełniejsza samorządność załóg przedsiębiorstw nie wystarczy do stymulowania efektywności gospodarowania bez spełnienia wielu dodatkowych warunków związanych z uprządkowaniem rynku pracy, rynku kapitałowego, systemu kształtowania cen, urealnienia wszystkich funkcji pieniądza i pozostałych instrumentów ekonomiczno-finansowych.

4. Logicznym uzupełnieniem rozważań o samodzielności i samorządności przedsiębiorstw w warunkach reformy gospodarczej jest studium J. Kalety, poświęcone problemom samofinansowania. Autor analizuje funkcjonowanie reformy gospodarczej w Polsce wskazując na jej słabości i ich przyczyny. Za trafną można uznać jego diagnozę, że to nie reforma jest zła i nieskuteczna, lecz liczne odstępstwa od przyjętych w niej zasad są powodem wielu negatywnych zjawisk, jak na przykład: stale rosnące zadłużenie zagraniczne, deficyt budżetowy, utrzymująca się inflacja, postępująca dekapitalizacja majątku trwałego, pogorszenie jakości wyrobów, dewastacja infrastruktury społecznej i środowiska naturalnego.

Za jedną z podstawowych słabości reformy, uważa J. Kaleta niekonsekwentne przestrzeganie w praktyce gospodarczej zasady samofinansowania przedsiębiorstw. Zdaniem J. Kalety, przeszkodą w realizacji tej zasady jest brak warunków do funkcjonowania obiektywnych praw ekonomicznych i racjonalnych instrumentów takich jak: ceny, kursy walutowe, podatki.

Za jedną z głównych przeszkód w urzeczywistnianiu w praktyce zasady samofinansowania autor uważa nadmierny fiskalizm. Wydaje się jednak, że powyższy pogląd autora został oparty na niedostatecznie wnikliwej analizie sytuacji finansowej przedsiębiorstw i nie dotyczy wszystkich rodzajów podatków. Nie powinno się zapominać o tym, że polityka podatkowa państwa realizuje szereg funkcji i zadań. Jednym z ważnych i uzasadnionych społecznie zadań jest korygowanie poprzez podatki wyników finansowych przedsiębiorstw uzyskiwanych nie dzięki poprawie efektywności gospodarowania, lecz wskutek innych, nie zawsze uzasadnionych społecznie działań – na przykład przez nieuzasadnione podwyższanie cen. Na przykład w 1985 roku w przemyśle polskim wzrost wartości sprzedaży o 20,4% osiągnięto w 4/5 wskutek zwiększenia cen, a tylko w 1/5 dzięki przyrostowi fizycznych rozmiarów sprzedaży towarów i usług[3]. Podobnie było w budownictwie, gdzie wzrost wartości sprzedaży o 22,7% osiągnięto przy 17,4% wzroście cen realizacji a tylko 1/6 przyrostu pochodziła ze wzrostu wolumenu. W omawianym okresie zwiększyła się ogólna rentowność netto przedsiębiorstw uspołecznionych z 13,5% do 14,4% w 1985

[3] Patrz: Sytuacja finansowa państwa w 1985 roku, „Finanse" 1986 nr 6, s. 54.

roku, przy czym poprawa tej rentowności nie była wynikiem postępu w obniżaniu kosztów własnych sprzedaży, ale jej źródłem był w dużej mierze (chociaż nie jedynie) wzrost cen. Czy można zatem nazwać nadmiernym fiskalizmem sytuację w 1985 roku, kiedy wystąpił wzrost podatku obrotowego o 10% w stosunku do 1984 roku, oraz wzrost podatku dochodowego o 41,2%, przy czym udział podatku dochodowego w zysku wyniósł 54%. Niewiele niższy poziom opodatkowania proponuje autor referatu – 50%.

Wydaje się, że dla stymulowania proefektywnościowych postaw przedsiębiorstw i ich załóg celowe byłoby wzmocnienie w sposób selektywny korygującej funkcji podatków. Rzecz nie sprowadzałaby się do zredukowania liczby podatków i obniżenia ich wysokości, jak to proponuje prof. J. Kaleta, lecz do samoczynnego uruchamiania ich działania w sytuacjach powstawania dochodów w sposób sprzeczny z interesem ogólnospołecznym, na przykład z tytułu nieuzasadnionego wzrostu cen, pogorszenia jakości, pełnego przerzucania wzrostu kosztów zużycia czynników wytwórczych na kupującego itp. O takim zagrożeniu podatkowym przedsiębiorstwa mogłyby być uprzedzane w drodze profilaktyki podatkowej prowadzonej na przykład przez terenowe izby skarbowe, lub też w ramach konsultacji z organami założycielskimi. Filozofia takiego działania byłaby zasadniczo odmienna od dotychczas stosowanej. Głównym celem nowocześnie funkcjonującego systemu podatkowego byłoby stymulowanie i wymuszanie proefektywnych działań przedsiębiorstw i nagradzanie ich za to poprzez pozostawianie dobrze pracującym odpowiednio wyższych nadwyżek wyniku finansowego i odwrotnym działaniu w stosunku do jednostek nieefektywnych.

Trudno się również zgodzić z niektórymi innymi postulatami J. Kalety. Na przykład, jako jedno ze źródeł rekompensaty budżetowi państwa utraty dochodów w wyniku likwidacji szeregu podatków, proponuje autor „likwidację przedsiębiorstw narażających gospodarkę na ogromne straty z tytułu dotacji". Postulat likwidacji przedsiębiorstw nierentownych jako środka na poprawę przeciętnej efektywności gospodarowania jest bardzo popularny. Zanim jednak proces likwidowania nierentownych przedsiębiorstw zaczniemy stosować w praktyce, warto zastanowić się i przeanalizować konkretne przyczyny tej nierentowności. Może się wtedy okazać że jedną z głównych przyczyn nierentowności przedsiębiorstw są na przykład: brak elastycznej polityki cenowej i wadliwie skalkulowane przez państwo ceny, antymotywacyjnie i nieselektywnie działający system podatkowy nie odróżniający działań rzeczywiście efektywnych od pozorowanych.

Istnienie permanentnego deficytu spowodowanego przyczynami niezależnymi od przedsiębiorstw utrudnia ocenę racjonalności gospodarowania czynnikami wytwórczymi. Z teoretycznego punktu widzenia nie można wykluczyć, że dotowane przedsiębiorstwo państwowe racjonalniej gospodaruje czynnikami wytwórczymi niż przedsiębiorstwo niedotowane. Celem powyższej argumentacji nie jest obrona przedsiębiorstw deficytowych źle gospodarujących i obciążających budżet państwa, lecz wykazanie, że przyczyny nierentowności przedsiębiorstw i konieczność ich dotowania mogą tkwić w błędnej polityce ekonomicznej państwa. Mogą się więc te przyczyny znajdować poza obszarem decyzyjnym omawianych przedsiębiorstw. Są również inne argumenty, które nakazywałyby ostrożnie podchodzić do propozycji likwidacji przedsiębiorstw korzystających z dotacji z budżetu państwa. Na podstawie

danych statystycznych można stwierdzić, że w 1985 roku z ogólnej kwoty 1,6 biliona złotych wydatkowanych w formie dotacji i dopłat z budżetu państwa 53,8% przypadało na dotacje do cen towarów i usług sprzedawanych dla ludności a 31,8% stanowiły dotacje dla przedsiębiorstw[4]. Z dotacji dla przedsiębiorstw, która wynosiła 509 mld zł 36,6% stanowiły dopłaty do obrotów zagranicznych, 24,2% dopłaty do węgla kamiennego i brunatnego, 17% dotacje dla przedsiębiorstw rolnych, 10,3% zwrot akumulacji dla górnictwa. Przedstawiona struktura dotacji obrazuje jak gdyby filary, wprawdzie chore, ale jednak podtrzymujące wciąż funkcjonowanie gospodarki narodowej. Usunięcie tych filarów, bez wcześniejszego i odpowiednio silnego zabezpieczenia zastępczego grozi katastrofą społeczno-gospodarczą o nieobliczalnych skutkach.

5. W świetle tych uwag nasuwa się następujący wniosek. Istnieje pilna potrzeba gruntownych badań nad skutecznością mechanizmów stymulujących oraz hamujących rozwój gospodarki socjalistycznej. Dotychczasowy system zarządzania, z systemem finansowym włącznie, okazuje się wciąż nieefektywny i mało skuteczny w realizacji planowanych celów. Nie spełnia również oczekiwań mechanizm i instrumenty przeprowadzanej obecnie reformy. Potrzebny jest nowoczesny system zarządzania i finansowania, oparty na elastycznej i skutecznej polityce ekonomicznej. O wielu elementach takiego systemu mówili między innymi autorzy omawianych studiów.

[4] Obliczenia własne na podstawie Rocznika GUS 1986, s. 107, tab. 7(153).