Izabela RUTKOWSKA

„MIĘKKIE" OGNIWA W SYSTEMIE ZASILANIA PRZEDSIĘBIORSTW

1. W rozważaniach nad metodami zwiększenia dyscypliny finansowej przedsiębiorstw nie sposób uniknąć problematyki niedoboru, którego sposób przejawiania się decyduje o powodzeniu wszelkich koncepcji systemów ekonomiczno-finansowych w gospodarce socjalistycznej. Ożywienie dyskusji na ten temat nastąpiło w związku z udostępnieniem polskim czytelnikom prac J. Kornaia, w tym szczególnie „Niedoboru w gospodarce". Sumując teorie i wnioski na ten temat można powiedzieć, iż występowanie niedoboru określa zespół współzależnych zjawisk, z których najważniejsze to:

(1) Niedobór pierwotny wynikający ze zniszczeń wojennych oraz zacofania gospodarczego państw wkraczających na socjalistyczną drogą rozwoju.

(2) Niedoskonała alokacja środków (zasobów) między poszczególnych producentów w sytuacji centralnego ograniczenia możliwości ich zakupu. Alokacja doskonała ma oczywiście charakter jedynie teoretyczny i oznacza takie rozdysponowanie zasobów, w którym każde przedsiębiorstwo ma tylko tyle i aż tyle danego zasobu, ile potrzebuje przy określonej technologii i wielkości produkcji. Centralne ograniczenie zakupu wynika przede wszystkim z niewymienialności waluty i niemożności dowolnego uzupełniania niedoboru w wymianie z zagranicą. Dyskusyjne jako przyczyna niedoboru i nierównowagi jest bilansowanie na styk. J. Beksiak i U. Libura[1] przeciwstawiając swoje stanowisko opinii m. in. Cz. Bobrowskiego uważają, iż nierównowaga może pojawić się także przy planowaniu z rezerwami, gdyż przedsiębiorstwa w swoich ekspansywnych dążeniach zaabsorbują wszelkie, choćby bardzo duże, rezerwy ustalone w planie. W tym ujęciu przyczyną niedoboru jest brak dostatecznie silnej bariery ograniczającej konsumowanie przez przedsiębiorstwa środków finansowych przeznaczonych zarówno na inwestycje, jak i na pokrywanie niegospodarności („miękkie" ograniczenia budżetowe). W gospodarce kapitalistycznej bariery takie wynikają z istnienia prywatnej własności środków produkcji i związanych z nią praw własności.

(3) Dostosowanie produkcji do wielkości zasobu, którego jest najmniej. Przy powszechności niedoboru przynajmniej jednego czynnika produkcji dla danej jednostki gospodarczej oznacza to niepełne wykorzystanie zdolności produkcyjnych w większości przedsiębiorstw.

---

[1] Por. J. Beksiak, U. Libura: Równowaga gospodarcza w socjalizmie. Warszawa. PWN 1974, s. 126-130.

(4) Nadmierne w stosunku do założeń planu i potrzeb gromadzenie zapasów w obawie przez niedoborem, pogłębiające niedobór w skali makro.

(5) Wywołany m. in. pooczuciem niedoboru i brakiem dostatecznie silnych ograniczeń budżetowych pęd do inwestowania i ekspansji wobec ograniczeń rzeczowych powodujący nadmierne zaangażowanie i zamrożenie.

(6) „Miękkie" ograniczenie budżetowe finansowania działalności przedsiębiorstw, które jest skutkiem i przyczyną zjawisk omawianych w punktach 2-5. Ponieważ ani przychody, ani rozchody przedsiębiorstwa wobec możliwości ingerencji centrum nie są pewne (tzn. przedsiębiorstwo nie może dokładnie przewidzieć jak dużo, w sensie zasilania finansowego, dostanie od państwa lub też jak dużo w formie podatków i innych obciążeń będzie musiało państwu oddać) jego popyt na nakłady nie daje się zaspokoić ani w pełni przewidzieć, co prowadzi do napięcia planów, powstania niedoborów, itd.

Konsekwencją niedoboru jest szereg niekorzystnych zjawisk, z których najgroźniejszym jest występowanie rynku sprzedawcy, tj. sytuacji gdy w sposób trwały popyt na danym rynku przerasta podaż i nie istnieją rzeczowe możliwości zrównoważenia. Sprzyja to dalszemu „rozmiękczaniu" ograniczeń finansowych przedsiębiorstw ze względu na brak bariery popytowej wzrostu cen. Efektem tej sytuacji jest ograniczenie możliwości weryfikacji efektywności, gdyż niemiarodajne stają się wskaźniki finansowe oparte na cenach, wielkości zysków i kosztów. Zjawiskom tym towarzyszy nakręcenie sprali inflacyjnej, która w coraz większym stopniu zagraża możliwościom stabilizacji życia gospodarczego i realizacji zasad reformy w projektowanym kształcie.

Wydaje się, iż poszukiwanie nowych rozwiązań wzmocnienia dyscypliny finansowej przedsiębiorstw powinno iść w związku z tym w kierunku identyfikacji najbardziej „miękkich" ogniw systemu kierowania gospodarką narodową, celem ograniczenia ich wpływu na występowanie niedoboru.

2. Miarodajne pole obserwacji w rozważaniach nad niedoborem i możliwościami ograniczenia jego wpływu stanowią przedsiębiorstwa podlegające działaniu ustawy z 29 czerwca 1983 roku o poprawie gospodarki przedsiębiorstwa państwowego oraz o jego upadłości. Formalno-prawne warunki przeprowadzenia upadłości przedsiębiorstwa państwowego wprowadzono w związku z potrzebą stworzenia mechanizmów, które zmuszałyby przedsiębiorstwa do przestrzegania wymogów samofinansowania. Zagrożenie upadłością powinno na przedsiębiorstwa działać motywująco skłaniając je do możliwie efektywnego wykorzystania majątku produkcyjnego i czynników produkcji. Jednocześnie oczekiwano, iż likwidacja-upadłość przedsiębiorstw nieefektywnych ułatwi alokację pozostających w ich dyspozycji środków w kierunku lepszego ich wykorzystania w innych przedsiębiorstwach i gałęziach wytwarzania. Jest to oczekiwanie tym bardziej uzasadnione, iż przy istniejącym niedoborze surowców, materiałów, energii, siły roboczej, maszyn, urządzeń itd. celowe wydaje się zmniejszenie liczby przedsiębiorstw do stanu, w którym możliwe byłoby ich funkcjonowanie bez zakłóceń wywołanych niedoborami (przestoje). Rozwiązanie to wydaje się racjonalne z punktu widzenia długofalowo pojętych celów i interesów

społecznych, tym bardziej, że jak można sądzić, nie spowodowałoby zmniejszenia produkcji globalnej w ujęciu rzeczowym. Realizacja ustawy o upadłości pozostaje pod znakiem zapytania z wielu względów. Do najważniejszych należą:

– brak dostatecznie obiektywnych mechanizmów weryfikacji efektywności przedsiębiorstw co powoduje brak zaufania decydentów do poprawności diagnozy wskazującej na potrzebę likwidacji;

– zróżnicowane warunki startu przedsiębiorstw na progu reformy, które wzmagają poczucie niesprawiedliwości wobec wskazań rachunku ekonomicznego;

– niedobory na rynku dóbr konsumpcyjnych sprzyjające posługiwaniu się argumentami o potrzebie maksymalizowania wszelkiej produkcji, nawet nierentownej;

– obawy przed naruszeniem zasad ustrojowych zapewniających pracę dla każdego.

Wymienione ograniczenia realizacji ustawy mieszczą się w formule „względów społecznych", która traktowana jest jako główny tytuł do przetargów o ulgi i dotacje. Przyjmując, że jednym z przejawów „miękkości" ograniczeń budżetowych są wszelkie formy pomocy finansowej dla przedsiębiorstw nieefektywnych można zatem powiedzieć, że przyczyną ich powstania są pojmowane w sposób intuicyjny i nie poparte głębszą analizą ekonomiczną potrzeby społeczne. Założenie to daje się rozszerzyć na przedsiębiorstwa efektywne, których popyt na rozwój jest w dużej mierze spowodowany poczuciem bezkarności za ewentualne niepowodzenie nowych inwestycji lub też brak środków na spłatę zaciągniętych kredytów inwestycyjnych.

3. Argument przetargowy w postaci przeciwstawiania rachunkowi ekonomicznemu potrzeb społecznych jest sposobem uzyskiwania ulg i dotacji. Interesujące jest jednak „kto" posługuje się tym sposobem, a tym samym „kto" jest poszukiwanym „miękkim" ogniwem systemu zasilania przedsiębiorstw. Prześledzenie dokumentacji bankowej przedsiębiorstw o zagrożonej zdolności kredytowej pozwala stwierdzić, iż równowagę finansową – w wielu przypadkach krótkotrwałą – przedsiębiorstwa te uzyskały dzięki przyznanym dotacjom, ulgom i zwolnieniom podatkowym oraz kredytom. Przyznanie kredytu na realizację postępowania wewnętrznego często okazywało się zbyteczne wobec pomocy uzyskanej przez te przedsiębiorstwa z innych źródeł. W przypadkach stosowania pomocy kredytowej symptomatyczne jest, że decyzje o przywróceniu kredytowania przedsiębiorstw zagrożonych niewypłacalnością podejmowane były dopiero na szczeblu Centrali NBP, która przegrywała w negocjacjach z ministerstwami branżowymi wspieranymi w odniesieniu do poszczególnych przedsiębiorstw przez władze polityczne. Słabsze w przetargach o ulgi i dotacje okazują się przedsiębiorstwa terenowe, których organy założycielskie – wojewodowie, naczelnicy gmin – mają ograniczony dostęp do środków, tj. do instytucji decydujących o ich rozdysponowaniu.

Powyższa obserwacja prowadzi do stwierdzenia, iż ogniwem najbardziej „miękkim" są organy założycielskie, które różnymi, dostępnymi im kanałami organizują pomoc dla podległych im przedsiębiorstw. Postępowanie to, jak staraliśmy się wykazać wcześniej, ma swoje uzasadnienia w istniejących warunkach społeczno-

-gospodarczych. Jest ono o tyle niebezpieczne, że stosowanie ulg i preferencji sprzyja zmniejszeniu dyscypliny przestrzegania zasad racjonalności we wszystkich jednostkach gospodarujących w ramach systemu. Poza tym, prawo udzielania uznaniowej pomocy finansowej przedsiębiorstwom w swojej istocie jest równoznaczne z rezygnacją ze stosowania automatycznych mechanizmów selekcji na rzecz decyzji organów założycielskich. Warto w tym miejscu przypomnieć, że stosowany od początku gospodarki socjalistycznej w Polsce (a od okresu NEP w ZSRR) rozrachunek gospodarczy ma wszelkie cechy samofinansowania z likwidacją przedsiębiorstwa (od 1952 r.) włącznie. Różnica w porównaniu z pierwotnymi koncepcjami reformy lat osiemdziesiątych polega na stosowaniu uznaniowych, biernych w stosunku do wskazań finansowych, kryteriów likwidacji przedsiębiorstw. Rezygnacja z automatyzmu decyzji likwidacyjnych oznacza zatem sprowadzenie samofinansowania przedsiębiorstw do działań pozornych, ze względu na brak bodźców negatywnych, zmuszających do przestrzegania reguł gry ekonomicznej. Kontynuacja reformy w zamierzonym kształcie, pomijając względy wynikające z konieczności zmniejszenia wielkości i znaczenia niedoboru, wymaga ograniczenia swobody udzielania pomocy finansowej przedsiębiorstwom nieefektywnym, przy czym szczególnie istotne jest tu ograniczenie „miękkości" systemu na styku przedsiębiorstwo-organ założycielski. Jednym z dopuszczalnych rozwiązań tego problemu jest daleko idąca reorganizacja administracji centralnej, polegająca na znacznym zawężeniu zakresu kompetencji i ponoszonej odpowiedzialności ministerstw branżowych. Przy istniejącym niedoborze zaopatrzeniowym z jednej strony i stabilności istniejących struktur podziału władzy z drugiej, rozwiązanie to wydaje się mało realne.

4. Z. Fedorowicz w swoim studium „Finansowe włączenie przedsiębiorstwa państwowego w system gospodarczy"[2] wskazuje, iż przyczyną niepowodzeń gospodarki socjalistycznej są niedostateczne przemiany w sferze stosunków produkcji. Wydaje się, iż jednym z bardziej negatywnych aspektów tego stanu jest pozycja dyrektora przedsiębiorstwa, którego swoboda decyzyjna jest ograniczona z jednej strony przez samorząd przedsiębiorstwa, z drugiej przez organ założycielski, który decyduje o nominacji dyrektora i o jego odwołaniu oraz o wysokości otrzymywanego wynagrodzenia. Uzależnienie to powoduje, iż nawiązują się szczególne relacje pomiędzy organem założycielskim i dyrekcją, które owocują świadczeniem wzajemnych usług. Możliwość sprawowania władzy nad przedsiębiorstwem organ założycielski wynagradza poprzez swoistą lojalność polegającą na uznaniu działalności przedsiębiorstwa za zgodną z celami społecznymi i priorytetową oraz wymuszaniu w związku z tym środków rzeczowych i finansowych na instytucjach odpowiedzialnych za ich rozdysponowanie. Przecięcie zależności dyrekcji od organu założycielskiego, np. poprzez całkowite uzależnienie nominacji i poziomu wynagrodzeń dyrekcji od decyzji samorządu, wydaje się być skutecznym środkiem zwiększenia roli ograniczeń budżetowych w działalności przedsiębiorstw. Nie oznacza

[2] Z. Fedorowicz, „Finansowe włączenie przedsiębiorstwa państwowego w system gospodarczy", Studium zamieszczone w tym zbiorze.

to całkowitej rezygnacji organów założycielskich ze sprawowania funkcji kontrolnej nad działalnością przedsiębiorstw, gdyż ustawa o poprawie gospodarki przedsiębiorstwa państwowego oraz o jego upadłości powołuje instytucję zarządu komisarycznego dającą formalną delegację do odwołania dyrekcji i samorządu załogi w przypadku, gdy mimo realizacji wewnętrznego programu poprawy przedsiębiorstwo w ocenie banku nie posiada zdolności kredytowej. Ponieważ prawdopodobne jest, że dyrekcja przedsiębiorstwa mimo braku formalnej podległości organowi założycielskiemu, będzie utrzymywać stan podległości faktycznej oczekując za to opieki nad przedsiębiorstwem, konieczne staje się wprowadzenie dodatkowych rygorów zniechęcających do korzystania z pomocy. Wskazane wydaje się tu wprowadzenie do systemu prawnego zastrzeżenia, iż pozasystemowa pomoc finansowa może być udzielona przedsiębiorstwu tylko w ramach zarządu komisarycznego, i tylko pod warunkiem zmiany dyrekcji i rozwiązania samorządu załogi. Rozstrzygnięcie takie miałoby sens szczególnej formy upadłości, adekwatnej do uwarunkowań gospodarki socjalistycznej.

Instytucjonalne zmiany w systemie relacji przedsiębiorstw z organami założycielskimi nie są oczywiście wystarczającym środkiem zaradczym na niedobór i pozostałe bolączki polskiego życia gospodarczego. Wiele wskazuje na to, że niedobór jest immanentną cechą gospodarki socjalistycznej, wynikającą z charakteru motywacji powstających na bazie istniejących stosunków własności. Zadaniem wszelkich działań zmierzających w kierunku doskonalenia systemu ekonomicznego byłoby zatem łagodzenie niedoboru i jego skutków. Proponowane rozwiązanie uczynienia zarządu komisarycznego formą upadłości spełnia ten postulat, tym bardziej, że w sposób pośredni przyczynia się do zwiększenia ograniczeń cenowo-popytowych, które tworzą drugą obok budżetowych „miękkość" systemu zasilania przedsiębiorstw. Przedsiębiorstwa dyscyplinowane zagrożeniem upadłością, bez perspektyw uzyskiwania pomocy jak można sądzić w większym stopniu byłyby zainteresowane powodzeniem swoich wyrobów na rynku, który stałby się jedynym, a w każdym razie głównym źródłem zasilania w środki finansowe. Nie chodzi przy tym o upadłość w jej wczesnokapitalistycznym sensie, a o szczególne formy zagrożeń dla jednostek nie mieszczących się w obowiązujących regułach gry.