

NATALIA GAJL

SYSTEM FINANSOWANIA
PRZEDSIĘBIORSTW PRZEMYSŁU TERENOWEGO
W CAŁOKSZTAŁCIE ZASAD SYSTEMU FINANSOWEGO

1. System finansowy przedsiębiorstw przemysłu terenowego różni się istotnie od systemu przedsiębiorstw zarządzanych centralnie. Zmiany przeprowadzane aktualnie w systemie zarządzania i finansowania przedsiębiorstw przemysłowych nie usunęły istniejących w tym zakresie rozbieżności, utrzymują się odmienne rozwiązania i konstrukcje finansowe dla przedsiębiorstw terenowych i centralnych, mimo że kierunek zmian nakreślony uchwałami IV Zjazdu jest w obu tych przypadkach jednaki.

Po przekształceniu w 1950 r. samorządu w terenowe organy jednolitej władzy państwowej¹ przekazano radom narodowym szereg przedsiębiorstw przemysłowych, budowlano-montażowych, handlowych, usługowych itp., o zasięgu lokalnym². Zmienił się w wyniku tego charakter gospodarki terenowej, która w przekroju rzeczowym zaczęła odpowiadać układowi przedsiębiorstw zarządzanych centralnie. Przedsiębiorstwa podporządkowane radom narodowym przyjęły nazwę „przedsiębiorstwa terenowe” (tradycyjne określenie „przedsiębiorstwa komunalne” odnosi się już tylko do przedsiębiorstw podporządkowanych resortowi gospodarki komunalnej³, jako jednemu z działów gospodarki terenowej; mają też do nich zastosowanie normy finansowe dotyczące ogółu przedsiębiorstw terenowych).

Wydawane akty normatywne rozciągnęły odtąd moc prawną szeregu norm i konstrukcji obowiązujących poprzednio wyłącznie przedsiębiorstwa centralne na przedsiębiorstwa terenowe (w zakresie zasad rozra-

¹ Ustawa z 20 III 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. nr 14, poz. 130).

² Uchwała Rady Ministrów z 6 XII 1950 r. w sprawie zasad i trybu przekazywania radom narodowym niektórych przedsiębiorstw, zakładów i instytucji spośród podległych dotąd ministrom i innym urzędom centralnym (M.P. nr 130, poz. 1623) oraz uchwała Rady Ministrów z 3 II 1951 r. w sprawie organizacji państwowego przemysłu terenowego (M.P. nr 13, poz. 181).

³ Por. S. Poniatowski, *Pojęcie i zakres gospodarki komunalnej w PRL*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sekcja 6, t. XI, 7, Lublin 1964, s. 181 i n.

chunku gospodarczego, finansowania inwestycji i kapitalnych remontów, tworzenia funduszu zakładowego, opodatkowania, podziału zysku i innych), ujednociając system finansowania przedsiębiorstw⁴. Obowiązujące w latach pięćdziesiątych zasady systemu finansowego przedsiębiorstw terenowych i centralnych różniły się stosunkowo niewiele. Podobnie i w ramach samych przedsiębiorstw terenowych nie było większych różnic systemowych⁵, poza odmiennościami związanymi ze specjalnym charakterem działalności niektórych przedsiębiorstw, jak np. szerszym zakresem normowania środków obrotowych w przedsiębiorstwach komunalnych⁶, czy odmiennym podziałem amortyzacji w przedsiębiorstwach remontowo-budowlanych⁷.

W r. 1954 zasady podziału zysku przedsiębiorstw terenowych zostały częściowo zmienione przez wprowadzenie obowiązku przelewania do 40% zysku na scentralizowany na poziomie województwa fundusz rozwoju przemysłu terenowego, przeznaczony na finansowanie inwestycji pozalimitowych i kapitalnych remontów przedsiębiorstw⁸. Fundusz ten nie posiadał jeszcze wówczas odpowiednika w gospodarce zarządzanej centralnie, wskutek czego zaznaczyła się pewna rozbieżność w zasadach systemu finansowego przedsiębiorstw terenowych i centralnych. Nie można jednak tego uznać za zjawisko typowe dla omawianego tu okresu.

W rozpatrywanym okresie gospodarka przedsiębiorstw terenowych podobnie jak gospodarka przedsiębiorstw centralnych została poddana ścisłym limitom, wskaźnikom i innym normom regulującym organów resortowych. Samodzielność przedsiębiorstw terenowych, tak samo zresztą jak i rad narodowych, w zakresie zarządzania tymi przedsiębiorstwami była niewielka⁹.

Począwszy od 1956 r., po szerokiej krytyce nadmiernej centralizacji

⁴ Uchwała KERM z 12 V 1950 r. w sprawie zasad normowania i finansowania środków obrotowych przedsiębiorstw państwowych (Biul. PKPG nr 10, poz. 131) ustalała po raz pierwszy jednolite zasady dla przedsiębiorstw objętych budżetem centralnym i terenowym.

⁵ Uchwała Rady Ministrów z 6 IX 1950 r. w sprawie zasad organizacji finansowej i systemu finansowego przedsiębiorstw podlegających władzom terenowym (M. P. nr 102, poz. 1284); por. J. Dobrowolski, S. Pichuła, *Gospodarka finansowa przedsiębiorstw przemysłu terenowego*, Warszawa 1955, s. 28 i n.

⁶ Zarządzenie ministra finansów z 6 VII 1951 r. w sprawie organizacji finansowej i systemu finansowego niektórych przedsiębiorstw komunalnych (M. P. nr 71, poz. 921).

⁷ § 11 zarządzenia przewodniczącego PKPG i ministra finansów z 11 IV 1951 r. w sprawie organizacji finansowej i systemu finansowego oraz podziału amortyzacji na r. 1951 państwowych przedsiębiorstwach remontowo-budowlanych i budownictwa specjalnego podlegających władzom terenowym.

⁸ Uchwała Rady Ministrów z 23 XII 1953 r. w sprawie utworzenia wojewódzkich funduszy rozwoju przemysłu terenowego (M. P. nr 45, poz. 63 z 1954 r.).

⁹ Por. J. Starościak, *Z problematyki decentralizacji administracji*, Państwa i Prawo 1956, nr 7, s. 27 i n.

zarządzania gospodarką narodową, zapoczątkowane zostały zmiany w metodach planowania i zarządzania, zmierzające w kierunku większej decentralizacji. W zakresie gospodarki rad narodowych wyraziło się to w przekazaniu radom szerszego kręgu zadań, a w związku z tym i źródeł dochodów, oraz w zwiększeniu uprawnień i decyzji rad w kierowaniu gospodarką terenową¹⁰. Nastąpiło również pewne rozszerzenie samodzielności przedsiębiorstw, wyrażające się zmianą dotychczasowej struktury administrowania oraz systemu finansowego.

Od 1958 r. zauważyć można stopniowe pogłębiające się odejście od na ogół jednolitych zasad systemu finansowego przedsiębiorstw terenowych i centralnych. Choć podstawowe akty prawne mają nadal zastosowanie do przedsiębiorstw centralnych, jak i terenowych, a kierunek wprowadzanych zmian jest w zasadzie także jednolity w całej gospodarce narodowej¹¹ to jednak poszczególne rozwiązania finansowe zaczynają się różnić, co pociąga za sobą wydawanie odrębnych aktów prawnych odnoszących się wyłącznie do przedsiębiorstw terenowych¹².

Szeroko prowadzone debaty teoretyków i praktyków na temat metod planowania i zarządzania przedsiębiorstwami dotyczą w większości modelu gospodarczego oraz systemu finansowego przedsiębiorstw zarządzanych centralnie. Prace poświęcone odmiennej koncepcji systemu finansowego przedsiębiorstw terenowych są mniej liczne¹³. W dyskusji, jaka toczyła się na przełomie lat 1957/58 oraz ostatnio w przededniu i pa IV Zjeździe PZPR, omawia się w większości zagadnienie przedsiębiorstwa nie wydzielając jako odrębnego problemu systemu finansowego przedsiębiorstw terenowych¹⁴. Wynika to przede wszystkim z zasadni-

¹⁰ Uchwała Rady Ministrów z 3 X 1956 r. w sprawie dalszego rozszerzenia uprawnień rad narodowych w dziedzinie kierowania gospodarką narodową (M. P. nr 91, poz. 1027, z późniejszymi zmianami); por. Z. Leoński, *Rozwój kompetencji rad narodowych w Polsce Ludowej*, Gospodarka i Administracja Terenowa 1966, nr specjalny, Sympozjum na temat rad narodowych, s. 12.

¹¹ Zarządzenie ministra przemysłu drobnego i rzemiosła z 20 XII 1956 r. w sprawie dostosowania przepisów o rozszerzeniu uprawnień państwowych przedsiębiorstw przemysłowych do warunków pracy przemysłu terenowego (M. P. nr 105, poz. 1221) i inne.

¹² Por. kolejne uchwały Rady Ministrów w sprawie zasad wyrównywania różnic cen, podziału zysku i finansowania środków obrotowych państwowych przedsiębiorstw przemysłu terenowego (M. P. nr 91, poz. 538 z 1957 r.; M. P. nr 15, poz. 61 z 1959 r.; M. P. nr 26, poz. 125 z 1960 r.) oraz w sprawie zasad gospodarki finansowej przedsiębiorstw przemysłu terenowego i wykonawstwa inwestycyjnego objętych planowaniem terenowym (M. P. nr 64, poz. 276 z 1961 r.).

¹³ Por. L. Adam, *Założenia reformy systemu finansowego gospodarki terenowej*, *Finanse* 1957, nr 9, s. 11 i n.

¹⁴ B. Blass, *Zagadnienia systemu finansowego przedsiębiorstw przemysłowych w państwach socjalistycznych*, Warszawa 1964; J. Wierzbicki, *Zagadnienia akumulacji pieniężnej w gospodarce socjalistycznej*, Warszawa 1964; T. Kierczyński i W. Wojciechowska, *Finanse przedsiębiorstw socjalistycznych*, Warszawa 1965, i inni.

czych cech przedsiębiorstw, niezależnych od ich podporządkowania władzom centralnym czy terenowym. Wskutek tego właśnie problematyka ta może być rozpatrywana bądź na przykładzie przedsiębiorstw centralnych, jako najbardziej reprezentatywnych, bądź wspólnie dla przedsiębiorstw centralnych i terenowych. Występujące różnice w gospodarce terenowej, związane głównie z lokalnym zasięgiem działania przedsiębiorstw (inna struktura techniczno-organizacyjna, wielkość, zadania itp.) oraz z formą ich powiązania z budżetem właściwych rad narodowych, nie są na tyle istotne, aby wykluczać możliwość i przydatność szeregu wspólnych rozwiązań¹⁵.

2. W wyniku przeprowadzonych w 1958 r. zmian zmierzających do decentralizacji zarządzania przedsiębiorstwami, zamiast dotychczasowych centralnych zarządów powstały zjednoczenia centralne i terenowe, jako odrębne jednostki gospodarcze, mające koordynować, nadzorować oraz reprezentować wspólne interesy ekonomiczne i finansowe zgrupowanych przedsiębiorstw. Zjednoczenia te powstały jako samodzielne, wyodrębnione pod względem organizacyjnym i majątkowym jednostki, działające według zasad rozrachunku gospodarczego¹⁶.

Ustawodawca nie sprecyzował bliżej kryteriów, według jakich mają być grupowane przedsiębiorstwa w zjednoczeniach, toteż sprawa ta w praktyce różnie jest rozwiązywana przez zjednoczenia centralne i terenowe. Zjednoczenia terenowe skupiają przeważnie przedsiębiorstwa wielobranżowe, rzadziej jednobranżowe, należące do danej rady narodowej — wojewódzkiej lub powiatowej¹⁷. Odmienne niż w zjednoczeniach centralnych, zjednoczeniom terenowym podlegają poza przedsiębiorstwami również zakłady budżetowe — w przypadku gdy prowadzą one działalność gospodarczą zbliżoną do działalności zgrupowanych przedsiębiorstw.

Przepisy przewidują również możliwość tworzenia w terenie zjednoczeń o szerszym zakresie działania — jako zjednoczeń wiodących, porozumień branżowych — lub też, jeśli zakres działania nie jest wielki, powierzenie części uprawnień zjednoczeń przedsiębiorstwom prowadzą-

¹⁵ Dekretem z 26 X 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych, zmienionym ustawą z 16 II 1960 r. (Dz. U. nr 18, poz. 111), objęte są też, bez względu na ich rodzaj, wszystkie przedsiębiorstwa, zarówno centralne, jak i terenowe. Przepisy dotyczące osobowości prawnej przedsiębiorstw, zawierania umów, odpowiedzialności itp. nie czynią podobnie różnicy między przedsiębiorstwami terenowymi i centralnymi. W świetle ustawodawstwa i koncepcji prawnych brak jest zatem także jakichkolwiek przesłanek dla odmiennego taktowania obu grup przedsiębiorstw.

¹⁶ Zgodnie z art. 19 p. 3 dekretu z 26 X 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz. U. nr 18, poz. 111 z 1960 r.).

¹⁷ Uchwała Rady Ministrów z 20 XII 1958 r. w sprawie organizacji przemysłu terenowego (M. P. nr 3, poz. 9 z 1959 r.).

cym¹⁸. Na szczeblu wojewódzkim spotyka się szereg innych jednostek, które koordynują działalność przedsiębiorstw, jak dyrekcje, zarządy czy zrzeszenia; ich działalność (w szczególności dwu ostatnich) zbliżona jest do działalności zjednoczeń¹⁹, niemniej ich charakter prawny i forma finansowania są odmienne, toteż pozostają one poza kręgiem prowadzonych tu rozważań.

Charakter prawny oraz gospodarczy zjednoczeń przemysłu kluczowego, w szczególności po ostatnim zwiększeniu ich uprawnień finansowych²⁰, wyraża zupełnie wyraźnie formę przedsiębiorstwa²¹. Zjednoczenia te wywierają bezpośredni wpływ na wyniki ekonomiczne i finansowe działalności przedsiębiorstw przez ustalanie dyrektywnych zadań planowych, koordynację działalności w zakresie inwestycji i produkcji, ustalanie bądź zatwierdzanie kalkulacji cen, podejmowanie decyzji o przekazywaniu pomiędzy przedsiębiorstwami środków trwałych i obrotowych itp.

Jedność finansowa zjednoczeń i zgrupowanych w nich przedsiębiorstw przemysłu kluczowego rysuje się szczególnie jasno w ustalonych zasadach podziału zysku. Zjednoczenia ustalają na okres lat dwu procentowe normy wpłaty z zysku przedsiębiorstw na rzecz zjednoczeń, a tym samym decydują o wielkości zdecentralizowanego funduszu rozwoju pozostającego do dyspozycji przedsiębiorstwa na potrzeby ich „samofinansowania”, na pokrycie środków obrotowych oraz finansowanie inwestycji przedsiębiorstw. Pozostała część zysku, po przekazaniu wpłaty do budżetu w wysokości ustalonej normy procentowej stosowanej od sumy łącznej zysku faktycznego osiągniętego przez zjednoczenie jako całość, służy na potrzeby redystrybucji pomiędzy przedsiębiorstwami, i to zarówno na pokrycie działalności deficytowej przedsiębiorstw, uzupełnienie poszczególnych funduszy przedsiębiorstw, jak i na potrzeby inwestycyjne oraz inne potrzeby gospodarcze zjednoczenia. Wpływ zjednoczeń na rezultaty finansowe działalności przedsiębiorstw, szeroko stosowana forma redystrybucji finansowej, jak i łączne, wynikowe (saldowe) oraz rachunkowe powiązanie zjednoczeń z budżetem uzasadniają — w szczególności

¹⁸ Uchwała Rady Ministrów z 17 XI 1960 r. o przedsiębiorstwach prowadzących (M. P. nr 94, poz. 417); uchwała Rady Ministrów z 17 I 1963 r. w sprawie organizacji i finansowania zjednoczeń przedsiębiorstw państwowego przemysłu terenowego (M. P. nr 12, poz. 63, i M. P. nr 61, poz. 321 z 1965 r.) oraz zarządzenie ministra finansów z 31 XI 1965 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej przedsiębiorstw prowadzących (M. P. nr 1, poz. 8 z 1966 r.).

¹⁹ Por. Z. Rybicki, W. Kawalec, *Administracja gospodarki terenowej*, Warszawa 1964, s. 79 i n.

²⁰ Uchwała Rady Ministrów z 28 X 1965 r. w sprawie gospodarki finansowej zjednoczeń przemysłowych i zgrupowanych w nich państwowych przedsiębiorstwach objętych planowaniem centralnym (M. P. nr 61, poz. 316).

²¹ Por. N. Gajl, *Zjednoczenie w systemie prawno-finansowym PRL*, Państwo i Prawo 1965, nr 11, s. 702 i n.

w świetle przepisów prawa finansowego — traktowanie działalności zjednoczeń jako wielkich przedsiębiorstw, złożonych z szeregu samodzielnych, mniejszych podmiotów gospodarczych²².

Dużo mniej sprecyzowany, przede wszystkim ze względu na brak skryształowanej koncepcji finansowej, jest charakter prawny zjednoczeń terenowych. Podział kompetencji pomiędzy zjednoczeniem a radą narodową, jaki ma miejsce w zakresie zarządzania i finansowania przedsiębiorstw, stanowi element utrudniający jasne określenie charakteru i granic uprawnień zjednoczeń terenowych.

3. Zasady organizacji oraz finansowania zjednoczeń terenowych reguluje szereg aktów prawnych, wydawanych przez różne organy w odniesieniu do poszczególnych zjednoczeń — przedsiębiorstw przemysłowych, handlowych, melioracyjnych, budowlanych itp. Niemniej jednak różnice zachodzące w poszczególnych przypadkach nie są tak istotne (a niekiedy wręcz ich nie ma)²³, aby nie można było przewidywać w niedalekiej przyszłości słusznie postulowanego ujednoczenia zasad organizacji i finansowania zjednoczeń²⁴. Przedmiot prowadzonych w tym zakresie rozważań stanowić będzie gospodarka finansowa zjednoczeń i przedsiębiorstw przemysłowych²⁵ — jako reprezentatywna dla działalności gospodarczej terenu, a równocześnie i porównywalna z gospodarką zjednoczeń i przedsiębiorstw przemysłowych objętych planowaniem centralnym.

Zjednoczenia terenowe, podobnie jak i centralne, finansowane są z narzutów na koszty własne zgrupowanych przedsiębiorstw, co łączy ich system w jedną całość z systemem finansowym przedsiębiorstw. Sposób ustalania wysokości narzutów jest rozmaity, nie nawiązuje bowiem do ogólnie ustalanych norm. O wysokości narzutów decyduje w zasadzie samo zjednoczenie, określając wysokość rocznego planu wydatków administracyjnych, po potrąceniu salda nadwyżki osiągniętej z własnej działalności gospodarczej (podział pomiędzy poszczególne przedsiębiorstwa ma miejsce w odpowiednim stosunku do plano-

²² W sferze rozważań cywilistycznych bierze się nawet pod uwagę nową formę zjednoczenia typu korporacyjnego, por. S. Buczkowski, *Kształt prawny przedsiębiorstwa socjalistycznego*, Państwo i Prawo 1966, nr 3, s. 461 i n.

²³ Por. zarz. ministra finansów z 24 VI 1965 r. w sprawie systemu finansowego wojewódzkich zjednoczeń przedsiębiorstw melioracyjnych (M. P. nr 19 poz, 83).

²⁴ J. Kaleta, *Finansowanie zjednoczeń terenowych*, Gospodarka i Administracja Terenowa 1965, nr 11, s. 41 i n.

²⁵ Uchwała Rady Ministrów z 17 I 1963 r. w sprawie zasad organizacji i finansowania przedsiębiorstw państwowego przemysłu terenowego (M. P. nr 12, poz. 63), ze zmianą z 28 X 1965 r. (M. P. nr 61, poz. 321) oraz uchwała Rady Ministrów z 28 X 1965 r. w sprawie gospodarki finansowej państwowych przedsiębiorstw przemysłu terenowego i wykonawstwa inwestycyjnego objętych planowaniem terenowym (M. P. nr 61, poz. 320).

wanej wartości produkcji). W ten sposób źródłem utrzymania zjednoczeń jest częściowo również osiągnięty przez nie zysk. Rzutuje to w sposób istotny na charakter gospodarczy, jaki reprezentują, a w każdym razie powinny reprezentować zjednoczenia. Ponadto zjednoczenia mogą otrzymywać środki z budżetu na pokrycie kosztów związanych z czynnościami niejako poręczonymi — udzielaniem pomocy i kontrolą zakładów lub jednostek budżetowych.

Zmiany wprowadzone ostatnio w organizacji i finansowaniu zjednoczeń przemysłu terenowego wyraziły się przede wszystkim w rozszerzeniu zakresu funduszu przedsięwzięć gospodarczych oraz funduszu rezerwowego zjednoczeń. W świetle nowych przepisów zjednoczenie może tworzyć fundusz przedsięwzięć gospodarczych, celem ułatwienia przedsiębiorstwom wykonywania ich zadań planowych. Blankietowe sformułowanie normy umożliwia swobodną i szeroką interpretację konieczności podjęcia przez zjednoczenia działalności gospodarczej. Działalność ta może być przez zjednoczenie podejmowana za pośrednictwem własnych komórek, zakładów zorganizowanych na zasadach rozrachunku gospodarczego lub też przez wybrane przedsiębiorstwa. W przypadku podjęcia przez zjednoczenia działalności gospodarczej mają zastosowanie ogólne zasady i normy ustalone dla przedsiębiorstw przemysłu terenowego. Charakter gospodarczy przesądza o traktowaniu w tym przypadku zjednoczenia jako przedsiębiorstwa. Na fundusz przedsięwzięć wpływają wpłaty przedsiębiorstw, wpływy za odpłatne świadczenia z tytułu dostaw, robót i usług oraz inne środki. Przejściowy brak środków może być pokryty kredytem. W przypadku likwidacji przedsięwzięć gospodarczych pozostałe środki przechodzą na fundusz rezerwowy zjednoczenia.

W odniesieniu do gospodarki funduszem administracyjnym zjednoczeń normy nie zostały zmienione. Utrzymano zasadę (stosowaną do jednostek budżetowych) nie dokonywania przez zjednoczenia terenowe amortyzacji środków trwałych. W ten sposób powstaje niekonsekwentne rozwiązanie: z jednej strony następuje wydzielenie i powiązanie finansów zjednoczeń z gospodarką przedsiębiorstw, z zastosowaniem większości norm i konstrukcji analogicznych — w tym również nabywanie osobowości prawnej przez wpis do rejestru przedsiębiorstw państwowych oraz działanie według zasad rozrachunku gospodarczego; z drugiej strony pozbawia się zjednoczenie elementów związanych z możliwością zastosowania rachunku ekonomicznego, jakim między innymi jest amortyzacja. Nie jest też jasno postawiona kwestia majątku zjednoczenia, wobec braku zmniejszania o wartość odpisów amortyzacyjnych funduszu statutowego zjednoczeń, a zatem nie ma możliwości prawidłowego ustalania zmian zachodzących w stanie przyznanych środków trwałych.

Do najważniejszych zadań zjednoczeń należy zaliczyć koordynację działalności zgrupowanych przedsiębiorstw, udzielanie im pomocy w zakresie rozwoju i postępu technicznego oraz zaopatrzenia, nadzór nad

przedsiębiorstwami, a także reprezentowanie interesów przedsiębiorstw wobec prezydiów rad narodowych, organów porozumienia branżowego i innych jednostek i instytucji.

Najszerze uprawnienia posiadają zjednoczenia w odniesieniu do gospodarki przedsiębiorstw wojewódzkich. Uprawnienia te idą w kilku kierunkach²⁶: w zakresie planowania dotyczą opracowywania przez zjednoczenia projektów wieloletnich planów gospodarczych przedsiębiorstw, sporządzania szeregu zestawień zbiorczych, analitycznych i statystycznych; w sprawach postępu technicznego polegają na inicjowaniu i ułatwianiu wdrażania nowych projektów technicznych i usprawnień; w sprawach inwestycji i remontów polegają na opracowywaniu planów zbiorczych, opiniowaniu i kontroli wykonania; w sprawach zaopatrzenia i zbytu dotyczą opracowywania, wspólnych planów zapotrzebowania rozdzielników materiałów i urządzeń, kontrolę gospodarki materiałowej, wykonania planów itp.; w sprawach organizacji i zbytu — polegają na ustalaniu wytycznych i wskazówek z zakresu organizacji przedsiębiorstw, zatwierdzaniu wysokości funduszy premiowych, zaszeregowania, regulaminów itp. oraz kontroli prawidłowego wykorzystania funduszu płac; w zakresie zaś gospodarki finansowej polegają na nadzorowaniu prawidłowości gospodarki finansowej i księgowej, zarządzaniu ewentualnej blokady nadmiernych środków finansowych przedsiębiorstw, dysponowaniu scentralizowanymi funduszami przedsiębiorstw oraz sporządzaniu zbiorczych sprawozdań i analiz finansowych.

W odniesieniu do gospodarki przedsiębiorstw podległych powiatowym radom narodowym sytuacja jest jeszcze bardziej skomplikowana ze względu na wielość powiązań i podporządkowanie różnym hierarchicznie organom. W tym przypadku ma w szczególności miejsce podział uprawnień pomiędzy zjednoczenie i radę powiatową. Ta ostatnia, sprawując bezpośrednio kierownictwo i nadzór, zachowuje uprawnienia do ustalania m. in. zadań planowych, kształtowania sieci placówek handlowych, kontroli i nadzoru przedsiębiorstw, przydzielania środków z budżetu oraz zatwierdzania sprawozdań finansowych²⁷. Zjednoczenie występuje do właściwych rad narodowych jedynie z wnioskami i opiniami co do celowości ustalanych planów gospodarczych i inwestycyjnych, co do zasad podziału zysku, konieczności udzielania dotacji, przeprowadzania rewizji itp. W razie nie uwzględnienia przez prezydium powiatowej rady narodowej wniosków i opinii zjednoczenia, spór rozstrzyga prezydium wojewódzkiej rady narodowej. O ile w zakresie przedsiębiorstw wojewódzkich rolą zjednoczeń polega na czynnym oddziaływaniu, koordynowaniu

²⁶ Por. statut wzorcowy zjednoczeń przedsiębiorstw przemysłu terenowego (Dz. Urz. KDW nr 6, poz. 29 z 1963 r.).

²⁷ Zgodnie z § 15 uchwały Rady Ministrów z 8 XI 1958 r. w sprawie zjednoczeń państwowych przedsiębiorstw handlu wewnętrznego objętych planem terenowym (M. P. nr 1, poz. 1 z 1959 r.).

i kontroli ekonomicznej działalności przedsiębiorstw, umożliwiając im pewien wpływ na kierunki gospodarczej i inwestycyjnej działalności przedsiębiorstw, o tyle w zakresie przedsiębiorstw powiatowych działalność zjednoczenia ma głównie charakter opiniodawczy i pomocniczy.

4. Rodzaj i charakter kompetencji zjednoczeń centralnych i terenowych, grupujących przedsiębiorstwa wojewódzkie, jest stosunkowa zbieżny tylko w odniesieniu do działalności techniczno-produkcyjnej oraz inwestycyjnej przedsiębiorstw, natomiast kompetencje te nie pokrywają się w zakresie gospodarki finansowej przedsiębiorstw. W zjednoczeniach terenowych uprawnienia finansowe są dużo skromniejsze. Jest to głównie wynikiem przyjęcia odmiennej niż w przedsiębiorstwach centralnych koncepcji finansowania przedsiębiorstw terenowych oraz form rozliczeń z budżetem rady narodowej.

Dążąc do udoskonalenia systemu zarządzania i planowania, główne kierunki ostatnich zmian wyraziły się generalnie: w ustabilizowaniu warunków finansowych przedsiębiorstw i zjednoczeń w okresach kilkuletnich, zwiększeniu roli zysku i samofinansowania, przy równoczesnym zwiększeniu możliwości oddziaływania ze strony zjednoczeń na efektywność wykorzystywania środków obrotowych i inwestycyjnych, i wreszcie w umocnieniu roli rachunku ekonomicznego przedsiębiorstw i zjednoczeń. Zmiany wprowadzone w przemyśle terenowym nie mają jednak charakteru równie zasadniczej reformy, jak w przemyśle zarządzanym centralnie²⁸.

Pierwsza różnica, rzutująca na dalsze, wynika z odmiennych niż w przedsiębiorstwach centralnych zasad podziału zysku przedsiębiorstw terenowych. Przedsiębiorstwa te rozliczają się bezpośrednio z budżetem, toteż nie ma tu komasowania i kompensowania wyników poszczególnych przedsiębiorstw na szczeblu zjednoczenia.

Przedsiębiorstwa terenowe powinny być rentowne. Podjęcie produkcji lub usług deficytowych powinno mieć charakter wyjątkowy i występować tylko wtedy, gdy na tego rodzaju działalność przewidziane są dotacje przedmiotowe. W wyniku swej działalności przedsiębiorstwa powinny osiągać zysk, a więc być w zasadzie samowystarczalne, niezależne finansowo. Dla przedsiębiorstw terenowych nowe przepisy nie wprowadziły wskaźników dyrektywnych rentowności ani górnej granicy rentowności. Regulowanie granic samofinansowania przedsiębiorstw dokonywane jest głównie poprzez zasady podziału zysku²⁹.

Weryfikacja zysku osiągniętego przez przedsiębiorstwa terenowe do-

²⁸ J. Albrecht, *Kierunki usprawnień systemu finansowego*, Nowe Drogi 1965, nr 11, s. 75 i n.

²⁹ Z. Wyrozębski, *Zmiany w systemie finansowym przemysłu terenowego*. Życie Gospodarcze 1966, nr 11, s. 9.

konywane jest według podobnych kryteriów jak w przedsiębiorstwach centralnych, z tym tylko, że zjednoczenia partycypują w 100% w zysku niezależnym oraz nieprawidłowym; nadto udział w zysku niezależnym następuje automatycznie, bez potrzeby ujawnienia go przez zjednoczenie lub przedsiębiorstwo, wskutek czego nie występują mobilizujące efekty zwiększenia zainteresowania i kontroli. Niemniej jednak nie można się nie przychylić do pozytywnej oceny samego zwiększenia funduszy zjednoczeń, bowiem tą drogą zabezpiecza się środki, które dawniej przelewane do budżetu rady narodowej, (Służyły różnym celom³⁰).

Prawidłowy, zweryfikowany zysk dzieli się na wpłatę do budżetu terenowego oraz na fundusze: zakładowy, rezerwowy oraz rozwoju. Zasady podziału zysku pomiędzy przedsiębiorstwo i budżet reguluje tabela, która uzależnia — tak jak poprzednio — wysokość wpłat od rentowności (według zasad progresji) oraz stosunku nakładów osobowych do nakładów ogółem ((według zasad regresji), różnicując nadto wysokość wpłat w zależności od rodzaju przemysłu. Przedsiębiorstwa wykonawstwa inwestycyjnego płacą tylko zależnie od rentowności.

W stosunku do poprzednich przepisów nastąpiła większa stabilizacja rozliczeń z budżetem. Rady narodowe mogą obniżyć ustalone stawki, jeśli zwiększenie środków pozostawionych do dyspozycji przedsiębiorstw może przyczynić się do poprawy ich wyników finansowych³¹; nie są natomiast uprawnione, tak jak to miało miejsce uprzednio, do podwyższania stawek. Nawet progresja, wynikająca ze stosowanej tabeli normatywnej, może być prowadzona jedynie do granic zapewniających przedsiębiorstwu dokonanie należnych odpisów na poszczególne fundusze. W ten sposób interesy przedsiębiorstw słabszych są chronione, a jednocześnie stwarza się możliwości większego zainteresowania zyskiem przedsiębiorstw wysoko rentownych, które nie są uzależnione przy wykorzystywaniu zysku od corocznych ustaleń rady narodowej. Nowe przepisy złagodziły częściowo dotychczasowy par excellence fiskalny charakter rozliczeń.

Wpłaty z zysku do budżetu mają w przedsiębiorstwach terenowych charakter podatkowy — na co zwracano uwagę już wcześniej³², ich cechy bowiem są adekwatnie związane z pojęciem podatku: przymusowego, bezzwrotnego świadczenia, ustalonego powszechnie, według zasad ogólnych. Jest to jedno z nielicznych rozwiązań, które wcześniej wprowa-

³⁰ R. Lorek, *Gospodarka finansowa przedsiębiorstw przemysłu terenowego*, Gospodarka i Administracja Terenowa 1966, nr 1, s. 27.

³¹ Zarządzenie ministra finansów z 26 XI 1965 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu rozliczeń z budżetami terenowymi przedsiębiorstw przemysłu terenowego i wykonawstwa inwestycyjnego objętych planowaniem terenowym (M. P. nr 66, poz. 377).

³² M. Weralski, *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*, Warszawa 1960, s. 234 i n.; por. także J. Wierzbicki, op. cit., s. 262.

dzone w przedsiębiorstwach terenowych, zostało przejęte w stosunku do przedsiębiorstw centralnych. Cech podatkowych nabrały bowiem ostatnio także wpłaty z zysku w przedsiębiorstwach centralnych, a to ze względu na wprowadzenie nie jak dawniej wynikowej, ale normatywnej stawki wpłat do budżetu.

Metoda ustalania wpłat z zysku w przedsiębiorstwach terenowych opiera się na kryteriach stosowanych w podatku dochodowym od spółdzielni pracy: preferowania produkcji pracochłonnej (przez zmniejszenie stawek) oraz przeciwdziałania tendencji do zwiększania rentowności (przez wyższą stawkę). Nie wydaje się, aby to ostatnie było potrzebne i uzasadnione w świetle całokształtu systemu finansowego, zasad ustalania cen oraz form działania i kontroli gospodarki przedsiębiorstw terenowych, gdy rolę budżetowego regulowania rentowności przedsiębiorstw spełniają: podatek obrotowy i od operacji nietowarowych, różnice budżetowe oraz różnice wyrównawcze³³. W odniesieniu do wszystkich przedsiębiorstw państwowych wysuwa się obecnie postulat zwiększenia rentowności, roli zysku oraz samofinansowania. Dlatego też nie jest uzasadnione ograniczanie zainteresowania przedsiębiorstw wysokością zysku przez stosowanie skomplikowanych zasad progresywnego różnicowania stawki wpłat do budżetu.

W zakresie finansowania środków obrotowych przepisy obowiązujące przedsiębiorstwa terenowe i centralne są podobne. Zniesione zostało ustalanie normatywów, mające na celu określanie zapotrzebowania na fundusze własne w obrocie. Przedsiębiorstwa zobowiązane są do pokrycia zapasów prawidłowych co najmniej w 60% funduszami własnymi, a na resztę pokrycia mogą uzyskać kredyt bankowy. Zapasy nieprawidłowe muszą być pokryte w całości funduszami własnymi, zaś zapasy sezonowe i rezerwy — w całości kredytem bankowym. Treść obu zarządzeń ministra finansów — w odniesieniu do przedsiębiorstw centralnych i terenowych — jest w tym przedmiocie zbieżna, nawet co do wysokości wymaganej dolnej granicy pokrycia środków obrotowych funduszami własnymi przedsiębiorstw³⁴. Nie czyni pomiędzy przedsiębiorstwami różnicy także instrukcja Narodowego Banku Polskiego w sprawie kredytowania przedsiębiorstw uspołecznionych³⁵.

³³ Por. B. Blass, *Wynik finansowy przedsiębiorstwa socjalistycznego*, Finanse 1966, nr 2, s. 7 i n.

³⁴ Por. zarządzenie ministerstwa finansów z 26 XI 1965 r. w sprawie ustalania wysokości procentowego udziału pokrycia środków obrotowych państwowych przedsiębiorstw przemysłu terenowego i wykonawstwa inwestycyjnego objętych planowaniem terenowym (M. P. nr 66, poz. 376) oraz zarządzenie ministra finansów z 26 XI 1965 r. w sprawie ustalenia wysokości procentowego udziału pokrycia środków obrotowych państwowych przedsiębiorstw przemysłowych funduszami własnymi w obrocie (M. P. nr 65, poz. 368).

³⁵ Instrukcja służbowa nr A-8, Kredytowanie przedsiębiorstw uspołecznionych, Narodowy Bank Polski, Warszawa, grudzień 1965. Przy omawianiu problemów kre-

W odniesieniu do przedsiębiorstw terenowych nie wprowadzono jednakże obowiązku lokowania środków funduszu rozwoju w ciągu danego roku na zablokowanym rachunku A, a wydatkowania dopiero w następnym roku z rachunku B, po zweryfikowaniu i uzgodnieniu z bankiem stanu prawidłowego pokrycia zapasów. Tryb wykorzystywania funduszu rozwoju jest również odmienny. Przedsiębiorstwa centralne i terenowe obowiązują co prawda na równi zasada pokrycia z funduszu rozwoju w pierwszej kolejności przyrostu zapasów, nadwyżka środków po pokryciu zapasów ma być jednak w przedsiębiorstwach terenowych nadal przelewana na fundusz inwestycyjno-remontowy³⁶. Dzięki temu przedsiębiorstwa terenowe nie mogą w ciągu roku wycofywać środków już przelanych na inwestycje, podczas gdy przedsiębiorstwa centralne mają pod tym względem większą swobodę. Z kolei łączny fundusz inwestycyjno-remontowy umożliwia przedsiębiorstwom terenowym swobodę wyboru inwestycji lub kapitalnego remontu, podczas gdy przedsiębiorstwa centralne z chwilą wprowadzenia odrębnego funduszu remontowego są pod tym względem bardziej skrepowane³⁷.

5. Zmiany w systemie finansowania inwestycji dotyczą głównie podziału i wykorzystania amortyzacji. Utrzymany został podział na inwestycje przedsiębiorstw i inwestycje podejmowane na podstawie decyzji rad narodowych, które ze względu na rodzaj, źródła finansowania oraz objęcie spisami zadań inwestycyjnych można by nazwać dla jasności — choć ustawodawca tego nie czyni, „scentralizowanymi”. Źródła finansowania inwestycji pozostały w porównaniu do poprzednich przepisów nie zmienione. Inwestycje przedsiębiorstw terenowych są finansowane z nadwyżek funduszu rozwoju, z części amortyzacji przedsiębiorstw, z zysków ze sprzedaży lub likwidacji środków trwałych, odszkodowań itp., a w przypadku braku środków — również z dotacji. Źródłem finansowania inwestycji „scentralizowanych”, podejmowanych na podstawie decyzji rad narodowych, jest amortyzacja scentralizowana oraz dotacje.

Amortyzacja przedsiębiorstw terenowych³⁸ podlega podziałowi na

dytowania poszczególni autorzy także nie wyodrębniają gospodarki przedsiębiorstw terenowych z całości kształtu rozważań (por. L. Szyszko, *Cele i metody polityki kredytowania*, *Finanse* 1965, nr 12).

³⁶ Zarządzenie ministra finansów z 26 XI 1965 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu dokonywania odpisów na fundusze: rezerwy, rozwoju i inwestycyjno-remontowy przez państwowe przedsiębiorstwa przemysłu terenowego i wykonawstwa inwestycyjnego objęte planowaniem terenowym (M. P. nr 66, poz. 378).

³⁷ Por. Z. Wyrozębski, R. Lorek, *Kierunki zmian gospodarki finansowej przedsiębiorstw państwowych przemysłu terenowego*, *Problemy finansowe roku 1965*, Ośrodek Doskonalenia Zawodowego Kadr Resortu Finansów, Materiały Seminarium 1965, nr 13, s. 41.

³⁸ Zarządzenie ministra finansów z 29 XII 1965 r. w sprawie odprowadzania i rozliczania amortyzacji jednostek państwowych (M. P. nr 1, poz. 7 z 1966 r.).

część pozostawioną do dyspozycji przedsiębiorstw oraz na część odprowadzaną na rachunek amortyzacji scentralizowanej. Zjednoczenia z podziału tego są wyeliminowane. O podziale amortyzacji decyduje prezydium właściwej rady narodowej, ustalając normy podziału na okres co najmniej dwuletni.

Fundusz amortyzacji scentralizowanej wydzielony został z budżetu rady narodowej — w odróżnieniu od obowiązujących poprzednio zasad — wskutek czego ze środków tych nie mogą być dokonywane żadne inne wydatki poza inwestycyjnymi. Rady narodowe na szczeblu województwa zostały upoważnione do centralizowania nie wykorzystanych nadwyżek amortyzacji scentralizowanej jednostek szczebla niższego, toteż redystrybucja amortyzacji pomiędzy budżetami ma szeroki zasięg. Występuje tu, istotny szczególnie dla systemu finansowego przedsiębiorstw centralnych, kompensacyjny charakter funduszu. Nie wykorzystane w ciągu jednego roku środki funduszu amortyzacji scentralizowanej przechodzą na rok następny (może to być przykładem występującej w naszej gospodarce tendencji do wydłużania się roku budżetowego³⁹, co w związku ze zmianą systemu finansowego przedsiębiorstw niechybnie ujawni się w przyszłości także i w innych dziedzinach).

Oddziaływanie rad narodowych na działalność inwestycyjną przedsiębiorstw terenowych jest duże. Występuje ono zarówno w toku planowania, jak i finansowania inwestycji, w postaci podziału norm amortyzacji oraz przydzielania dotacji przedsiębiorstwom⁴⁰. Rola zjednoczeń polega tu przede wszystkim na opiniowaniu potrzeb przedsiębiorstw (m. in. w przypadku podziału amortyzacji oraz kontroli wykonania inwestycji). Udział zjednoczeń w finansowaniu inwestycji przedsiębiorstw jest niewielki. Sprowadza się on do finansowania kosztów oprzyrządowania, budowy prototypów w przypadku produkcji eksportowej itp. W zasilaniu zaś funduszu inwestycyjno-remontowego przedsiębiorstw zjednoczenia partycypują tylko wtedy, gdy są to inwestycje związane z rozwojem usług dla ludności oraz produkcji nakładczej przeznaczonej dla zaopatrzenia rynku. Dokonywanie inwestycji o charakterze „inwestycji zjednoczeń” w ogóle nie jest tu przewidziane.

Rola banku w zakresie finansowania i kontrolowania inwestycji przedsiębiorstw terenowych jest także mniejsza niż w odniesieniu do przedsiębiorstw centralnych. Banki udzielają⁴¹ głównie kredytów o cha-

³⁹ Por. J. Zdzitowiecki, *Rok budżetowy*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1965, nr 3.

⁴⁰ Zarządzenie ministra finansów z 26 XI 1965 r. w sprawie planowania i uruchamiania środków na finansowanie inwestycji i kapitalnych remontów jednostek objętych lub rozliczających się z budżetami terenowymi (M. P. nr 66, poz. 374).

⁴¹ Rozdział VIII Instrukcji tymczasowej w sprawie zasad finansowania i kredytowania inwestycji i kapitalnych remontów jednostek państwowych, Bank Inwestycyjny, Warszawa 1965.

rakterze antycypacyjnym. Kredyty krótkoterminowe na inwestycje szybko rentujące się oraz na inne inwestycje produkcyjne przedsiębiorstw udzielane są pod warunkiem stwierdzenia przez bank ich wagi gospodarczej oraz odpowiedniej sytuacji finansowej przedsiębiorstw, gwarantującej zwrot udzielonego kredytu. Kredyty spłacane są ze środków funduszu inwestycyjno-remontowego, a odsetki za zwłokę obciążają wyniki przedsiębiorstw.

Finansowanie przez bank drogą kredytu „technicznego” inwestycji dokonywanych na zlecenie rad z dotacji lub scentralizowanej amortyzacji może mieć miejsce tylko wyjątkowo, na podstawie zarządzenia ministra finansów. W tym przypadku stosuje się zasady analogiczne do zasad finansowania inwestycji centralnych⁴². Nie oprocentowany kredyt udzielany jest na całość zaplanowanej inwestycji, jednakże w przypadku przekroczenia wartości kosztorysowej lub terminu zakończenia inwestycji pobierane są odsetki. Jeżeli zmniejszona zostaje wartość kosztorysowa, to 50% uzyskanej oszczędności przeznaczają się po połowie na fundusz rozwoju i fundusz zakładowy przedsiębiorstwa (partycypować w tym może również wykonawca). Zastosowanie tego rodzaju zasad powoduje wzrost zainteresowania przedsiębiorstw wykonaniem inwestycji, niwelując ujemne cechy dotacyjnego finansowania. Jednocześnie podnosi się rolę banku, który kontroluje szczegółowo wykonanie inwestycji. Tryb wykonywania inwestycji terenowych pozostawia jeszcze wiele do życzenia, toteż dobrze by się stało, gdyby zasady udzielania kredytu technicznego znalazły szersze zastosowanie.

6. Przedsiębiorstwo terenowe traktowane jest w całokształcie przyjętego modelu jako jednostka w sposób stosunkowo luźny powiązana finansowo ze zjednoczeniem, a prawie wcale lub tylko pośrednio z innymi przedsiębiorstwami. Z tego też względu tworzony jest w samych przedsiębiorstwach fundusz rezerwowy, który w formie zdecentralizowanej nie występuje w przedsiębiorstwach centralnych.

Przedsiębiorstwa odpisują na fundusz rezerwowy 2% planowanego osobowego funduszu płac. Fundusz rezerwowy przeznaczony jest na pokrycie strat powstałych w wyniku całokształtu działalności przedsiębiorstw. To sformułowanie pozwala na pokrywanie z funduszu rezerwowego wszelkiego rodzaju strat, w tym także zawinionych przez przedsiębiorstwo. Ustawodawca wylicza nadto specjalne przypadki, które ze względu na ryzyko kwalifikują się do finansowania z tego funduszu: ponoszenie przejściowych strat związanych z wprowadzeniem nowych asortymentów, produkcją eksportową lub zastępującą import, produkcją

⁴² Zgodnie z § 9—17 uchwały Rady Ministrów z 28 X 1965 r. w sprawie zasad finansowania inwestycji i kapitalnych remontów jednostek państwowych (M. P. nr 61, poz. 318).

z odpadków, rozwijaniem usług dla ludności oraz strat wywołanych przeceną lub złomowaniem. Fundusz na te cele ograniczony jest górną granicą 8% planowanego funduszu płac, po przekroczeniu której dalsze odpisy zasilają fundusz rezerwowy zjednoczenia.

Straty przedsiębiorstw terenowych przekraczające ustaloną wielkość funduszu rezerwowego finansowane są z różnych źródeł, wielotorowo. W pokrywaniu strat partycypują właściwe rady narodowe, zjednoczenia, a częściowo także budżet centralny. Jeżeli przedsiębiorstwo ponosi straty w wyniku własnej działalności, nie znajdujące dostatecznego pokrycia w funduszu rezerwowym, to bank zmniejsza wypłatę środków pieniężnych na płace o sumę przekroczenia. Jest to represja najsilniejsza ze wszystkich, dająca się odczuć całej załodze przedsiębiorstwa.

W dawnych przepisach rady narodowe, po przeanalizowaniu przyczyn powstania strat i podjęciu środków zaradczych, mogły udzielać przedsiębiorstwom pożyczek z budżetu. Obecnie pożyczki z budżetu nie są udzielane, natomiast po dokonaniu analizy i podjęciu w porozumieniu ze zjednoczeniem kroków zaradczych prezydium właściwej rady narodowej może udzielić przedsiębiorstwu poręczenia celem uzyskania 12-miesięcznego kredytu bankowego. Zamiana formy pożyczki z budżetu na kredyt bankowy odpowiada ogólnie występującej w naszej gospodarce tendencji do zwiększenia roli banku jako jednostki finansującej i kontrolującej działalność przedsiębiorstw. Budzić może w tym przypadku wątpliwości jedynie okres udzielanego kredytu, za krótki, jak się wydaje, dla definitywnej poprawy wyników. Okres ten został przejęty 2 poprzednio obowiązujących przepisów, w których determinowany był roczną gospodarką budżetową, dziś zaś wzgląd ten nie jest decydujący.

Nadwyżki i niedobory środków obrotowych⁴³ rozliczane są przez przedsiębiorstwa terenowe co pewien okres czasu (ostatnio na dzień 31 XII 1965 r.) z prezydiami rad narodowych. Nadwyżki przekazane zostają na specjalny rachunek bankowy, z którego z kolei uzupełnia się niedobory środków obrotowych innych przedsiębiorstw. Dodatkowo salda rachunków powiatowych rad narodowych zostały przekazane na szczebel wyższy, celem pokrycia niedoborów. Na szczeblu województwa następuje ostateczne rozliczenie z budżetem centralnym. W swym założeniu jest to metoda sporadycznego rozliczania (aktualnie uzasadniona zmianą systemu obliczania i pokrywania zapasów środków obrotowych), jednakże doświadczenia lat ubiegłych wskazują, że tego rodzaju rozliczenia, zarówno w przedsiębiorstwach centralnych, jak i terenowych, są dosyć często stosowane, można je więc uznać za jeszcze jedną z form powięza-

⁴³ Zarządzenie ministra finansów z 26 XI 1965 r. w sprawie rozliczeń związanych z wejściem w życie nowych zasad gospodarki finansowej przedsiębiorstw państwowego przemysłu terenowego i wykonawstwa inwestycyjnego objętych planowaniem terenowym (M. P. nr 66, poz. 375).

nia funduszy przedsiębiorstw z budżetem, a w odniesieniu do przedsiębiorstw terenowych — nadto za jedną z nielicznych form dopuszczających stosowanie kompensat pomiędzy przedsiębiorstwami.

W świetle nowych przepisów nastąpił także pewien wzrost roli funduszu rezerwowego zjednoczeń terenowych jako źródła uzupełniającego finansowanie przedsiębiorstw. Zasilanie tego funduszu ma obecnie miejsce z wielu źródeł. Jednorazowo nastąpiło przelanie na rzecz funduszu 20% środków funduszu rezerwowego przedsiębiorstw. Zmniejszone zostały fundusze rezerwowe przedsiębiorstw z 10 do 8% osobowego funduszu płac, co powoduje automatycznie zwiększenie funduszu rezerwowego zjednoczeń. Na fundusz zjednoczenia przelewa się obecnie całość zysków niezależnych i nieprawidłowych przedsiębiorstw, nadwyżki funduszu przedsięwzięć gospodarczych, funduszu administracyjnego itp. Nadto na fundusz ten przekazywane są dotacje celowe oraz wyrównawcze w przypadku niedostatecznej ilości środków własnych.

Przeznaczenie funduszu rezerwowego zjednoczenia zbieżne jest w generalnych kierunkach z przeznaczeniem funduszu przedsiębiorstw, służy bowiem także rozwijaniu produkcji i usług dla ludności, produkcji eksportowej, zaopatrzeniu rynku itp. Fundusz ten jest jednak pomyślany jako fundusz wyrównujący straty powstałe niezależnie od działalności przedsiębiorstw lub też w wyniku zadań podjętych na skutek decyzji zjednoczeń, nie ma natomiast na celu pokrywania strat, wywołanych własną działalnością gospodarczą przedsiębiorstw. Fundusz ten różni się od funduszu rezerwowego zjednoczeń centralnych, którego przeznaczenie jest bardziej wielokierunkowe, polega bowiem na uzupełnianiu wysokości poszczególnych funduszy przedsiębiorstw, funduszy niezbędnych dla działalności gospodarczej zjednoczeń, finansowaniu z zysków strat przedsiębiorstw deficytowych, uzupełnianiu wpłat z zysku do budżetu, udzielaniu poręczeń itp. Charakter kompensacyjny tego funduszu umożliwia szeroką redystrybucję środków pomiędzy przedsiębiorstwami centralnymi. Sposób wykorzystywania środków jest także inny. Zjednoczenia centralne udzielają ze środków funduszu rezerwowego oprócz dotacji również pożyczki oprocentowane lub nie oprocentowane dla zgrupowanych przedsiębiorstw. W rezultacie sytuacja przedsiębiorstw centralnych może być w szeregu przypadków korzystniejsza od sytuacji przedsiębiorstw terenowych, które mogą ubiegać się wyłącznie o kredyt bankowy.

Od 1958 r. straty przedsiębiorstw terenowych, związane z podjęciem przez przedsiębiorstwa produkcji planowo deficytowej, pokrywane są częściowo także w formie przyznawanych z budżetu centralnego dotacji przedmiotowych. Lista artykułów, na które udzielane są dotacje, jak również globalne kwoty dotacji ustalane są na szczeblu centralnym przez Radę Ministrów. Stawki są następnie różnicowane przez Komitet Drobnej Wytwórczości dla poszczególnych zjednoczeń, a te z kolei ustalają —

w porozumieniu z wydziałami finansowymi oraz komisjami cen i ewentualnie także zjednoczeniami wiodącymi — jednostkowe stawki dotacji na poszczególne artykuły. Udzielona dotacja obejmuje planowany koszt własny oraz narzut zysku do wysokości 5%⁴⁴.

Zachodzi w tym przypadku najszersza forma redystrybucji, bo wykraczająca poza obręb budżetów terenowych. Nie jest to istotne z punktu widzenia przedsiębiorstwa, dla którego obojętne jest źródło dotacji. Wyрівnywanie strat przedsiębiorstw dotacjami centralnymi może natomiast budzić refleksje i wywoływać wątpliwości, jeśli rozpatruje się je z punktu widzenia całokształtu gospodarki rad narodowych.

Przekazywanie dotacji z budżetu centralnego powoduje sytuację, w której interes władz lokalnych może kolidować z interesem władz centralnych. Rady narodowe są przy tym mniej zainteresowane w prawidłowości ustalonych stawek dotacji i ich kontroli. Ma to miejsce w szczególności wtedy, gdy zmniejszenie w ciągu roku pierwotnie ustalonej wielkości dotacji i jej zwrot do budżetu centralnego odbija się niekorzystnie na wykonaniu zaplanowanych dochodów rad narodowych z tytułu wpłat z zysku⁴⁵. Dofinansowanie działalności przedsiębiorstw z budżetu centralnego utrudnia nadto prawidłową analizę ekonomiczno-finansową wyników przedsiębiorstw. W całokształcie dochodów regulujących ta forma wydaje się rozwiązaniem najmniej szczęśliwym, powoduje bowiem zarówno pewne skomplikowanie rozliczeń przedsiębiorstw, jak i brak prawidłowego, pełnego powiązania wyników przedsiębiorstw z budżetem terenowym.

7. Nie ulega wątpliwości, że zarządzanie przemysłem terenowym jest zagadnieniem skomplikowanym. Składa się na to szereg przyczyn, poczynając od wielobranżowej i rozproszonej struktury tego przemysłu, roli i wagi, jaką odgrywa on w gospodarce terenu⁴⁶, a kończąc na potrzebie szerokiej koordynacji, nie tylko w obrębie terenu, ale i w skali całego kraju.

Charakterystycznym rysem obowiązującego systemu finansowego przemysłu terenowego jest jego wielotorowość, zarówno — w zakresie źródeł finansowania, jak i zającebiających się kompetencji organów zarządzających. Żadna z dziedzin gospodarki przedsiębiorstw nie jest regulowana przez jeden wyłącznie organ ani też finansowana z jednego źródła. Jest to następstwem przede wszystkim braku zdecydowanej koncepcji co

⁴⁴ Zgodnie z § 32 zarządzenia ministra finansów z 22 IV 1961 r. w sprawie, zasad ustalania stawek oraz trybu finansowania i kontroli prawidłowości rozliczeń wypłat dotacji przedmiotowych (M. P. nr 34, poz. 158).

⁴⁵ Por. S. Chudzyński, *Dotacje przedmiotowe w przemyśle terenowym*, *Finanse* 1965, nr 12, s. 26.

⁴⁶ Por. S. Sopiński, *Niektóre zagadnienia gospodarczo-finansowe państwowego przemysłu terenowego*, *Wiadomości Narodowego Banku Polskiego* 1966, nr 2, s. 62 i n.

do funkcji, jakie w gospodarce terenowej ma spełniać zjednoczenie. Pomimo pewnego zwiększenia uprawnień i funduszy zjednoczeń, rola ich w sprawach pozatechnicznych ogranicza się nadal do funkcji organu pomocniczego i wnioskującego w stosunku do rady narodowej, a linia podziału uprawnień w zakresie gospodarki finansowej przedsiębiorstw nie jest dostatecznie wyraźna.

Wielostronne rozliczenia przedsiębiorstw z budżetem odbywają się poza zjednoczeniem. Rzutuje to na pozycję zjednoczenia, które pozbawione jest przede wszystkim możliwości kontroli i efektywnego kierowania działalnością przedsiębiorstw poprzez finanse. Fundusze redystrybucyjne, którymi dysponuje zjednoczenie, choć waga ich ostatnio wzrosła, nie odgrywają decydującej roli w całokształcie systemu finansowego przedsiębiorstw. Wywiera to wpływ również na charakter przedsiębiorstw terenowych, które pomimo „zjednoczenia” pozostają nadal finansowo wyodrębnione i luźno powiązane ze zjednoczeniem i innymi przedsiębiorstwami.

Wielorakie powiązanie funduszy przedsiębiorstw z budżetem od dawna zastąpiło w gospodarce planowej tradycyjne powiązanie netto. Jest to wywołane koniecznością wpływania na prawidłowe kierunki działalności przedsiębiorstw poprzez regulowanie i determinowanie ich działalności. W przedsiębiorstwach centralnych większość rozliczeń dokonywana jest przez zjednoczenia metodą saldową, ze wspólnych, skomasowanych na szczeblu zjednoczenia funduszy. Pozwala to na dokonywanie szeregu przesunięć pozabudżetowych oraz umożliwia kompleksową ocenę wyników całej branży. W odniesieniu natomiast do gospodarki przedsiębiorstw terenowych brak jest powiązania funduszy regulujących w jedną całość, co przy różnorodnych źródłach finansowania musi z natury rzeczy powodować rozproszenie decyzji i przy tym większe skrępowanie i zależność przedsiębiorstwa od różnych organów nadrzędnych. Utrudniona jest nie tylko analiza całokształtu wyników poszczególnych przedsiębiorstw, ale również ocena stopnia dochodowości przedsiębiorstw w budżecie rady.

Reforma zarządzania przemysłem terenowym nie została zakończona. Dyskusja na ten temat jest bogata, a stanowiska podzielone: od domagających się jeszcze ściślejszego kierownictwa samych rad, lub też zwiększenia uprawnień zjednoczeń terenowych, aż do głosów skrajnych, postulujących nawet poziome zarządzanie centralne. Konieczność wpływu rad narodowych na gospodarkę przedsiębiorstw terenowych, zgodne z założeniami naszej struktury polityczno-administracyjnej, jest bezsporna. Wydaje się jednak, że spełnianie tych funkcji powinno być dokonywane w większości przez wyspecjalizowane jednostki gospodarcze, jakimi są zjednoczenia, przejawiać się powinno w dziedzinie finansów w skomasowaniu uprawnień finansowych i funduszy redystrybucyjnych w tych właśnie jednostkach.

FINANCING OF REGIONAL INDUSTRIAL ENTERPRISES
AND THE PRINCIPLES OF THE CENTRAL FINANCIAL SYSTEM

S u m m a r y

The origins of the financial system of regional enterprises in Poland go back to 1950, when the former regional autonomous authorities have been transformed into regional councils of state authorities, to which have been subordinated numerous enterprises of a local field of activities (they comprise inter alia the former communal enterprises).

The principles of the financial system of regional enterprises resemble to a great extent those which govern the financial system of centrally administered enterprises. In the period of progressing regional decentralization after 1956 there are visible signs of divergences between the two systems. The motives of said divergences have their roots neither in economic discussions nor in legal premisses of state enterprises.

The corporations of regional enterprises differ substantially from corporations of centrally administered enterprises — the former include enterprises of different branches and even some budgetary enterprises, and finally they are not the only superior authority of said enterprises. As there is no clearcut conception of a financial system of regional industrial corporations — it is difficult to trace in them the proper characteristics of an enterprise.

The changes in the financial system of regional enterprises introduced in 1966 are not of such a large scope as those in the centrally administered enterprises. Only the principles of financing the turnover means are similar in both systems. In respect to the system of financing the regional investments — the hitherto prevailing regulations have been maintained in force. But the regional budgets are not getting anymore the amortisation of the centralized regional enterprises (a special fund is now being set up, subordinated to the voivodship's national council).

As a result of all this, the financial links of regional corporations with the groups of enterprises — are rather of a loose character. This finds its expression in the sharing of profits and the financing of losses, in the financing of investments undertaken by enterprises, in the clearing system of surpluses and shortages of turnover means and in the setting up and administration of a reserve fund within specific enterprises.

In further evolution of the financial system a certain uniformity of forms in both types of enterprises (that is to say in regional enterprises and enterprises centrally administered) — can be expected, with a gradual growing of the role of the corporations in the financial economy of regional enterprises.