

MIROSŁAW WOSTAL

## KONSEKWENCJE I UWARUNKOWANIA PRAWNE RACHUNKU EKONOMICZNEGO

### I. UWAGI WSTĘPNE

Zadaniem państwa socjalistycznego jest stwarzanie warunków, które by pozwoliły na pełne wykorzystanie zalet socjalistycznych stosunków produkcji, jako bazy działalności gospodarczej. Służy temu przede wszystkim wprowadzanie w życie takich metod i mechanizmów funkcjonowania gospodarki, które zapewnią wysoką społeczną efektywność gospodarowania. Wyrazem tych dążeń były podejmowane wielokrotne próby reform gospodarczych, które jednakże kończyły się niepowodzeniem. Realizacja wskazanego wyżej zadania — w świetle założeń reformy gospodarczej podjętej w 1981 r.<sup>1</sup> — ma się odbywać w szczególności poprzez tworzenie warunków do efektywnej działalności „samodzielnych, samorządnych i samofinansujących się przedsiębiorstw” i tworzenie systemu więzi ekonomicznej<sup>2</sup>. Także zapewnienie zgodności działania przedsię-

<sup>1</sup> Przeprowadzone do 1980 r. w naszym kraju zmiany w systemie planowania i zarządzania gospodarką cechowały się fragmentarycznością i niekompleksowością. Stąd też postulowano przeprowadzenie kolejnej reformy gospodarczej w sposób rzeczywiście konsekwentny i kompleksowy i możliwie w krótkim czasie. Powołana została w tym celu w 1980 r. Komisja ds. Reformy Gospodarczej. Opracowała ona podstawowe kierunki reformy gospodarczej na lata osiemdziesiąte. W dniu 25 IX 1981 r. Sejm PRL uchwalił dwa zasadnicze akty prawne, wprowadzające reformę gospodarczą: ustawę o przedsiębiorstwach państwowych i ustawę o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego.

<sup>2</sup> Rozważania teoretyków prawa koncentrują się nad prawnymi formami (typami) więzi pomiędzy przedsiębiorstwami państwowymi oraz między nimi a organami administracji państwowej. Różnorodność formy jest wynikiem obowiązujących metod działania przedsiębiorstw państwowych. Szerzej na temat metod działania piszę w pktcie 3 niniejszego artykułu. Por. J. Trojanek, *Umowa jako środek kształtowania więzi zewnętrznych przedsiębiorstw to warunkach reformy gospodarczej*. RPEiS 1982, z. 2, s. 43; J. Wierzbicki, *Głos w dyskusji na międzynarodowej konferencji zorganizowanej przez INP PAN, poświęconej problematyce prawnej zarządzania gospodarką narodową w krajach socjalistycznych. Materiały z konferencji*, Warszawa 1969, s. 186.

biorstw z interesem społecznym powinno następować poprzez stosowanie instrumentów ekonomicznych<sup>3</sup>.

Cel przedsiębiorstwa państwowego, jego pozycja w organizacji gospodarki narodowej zostały zasadniczo odmiennie sformułowane w nowych przepisach prawnych, niż to było czynione dotychczas. Z porównania art. 1 dekretu z 1950 r.<sup>4</sup> z art. 1 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych<sup>5</sup> wynika różnica w formułowaniu celów tworzenia i działania przedsiębiorstwa państwowego. Dotychczas celem przedsiębiorstwa — sformułowanym w dekrete — było zaspokajanie „potrzeb społecznych w dziedzinie określonej w akcie o jego utworzeniu”. Przy czym przedsiębiorstwo państwowe samo organizowało i prowadziło swą „działalność w celu wykonania zadań wynikających z aktu o jego utworzeniu i obowiązujących je wskaźników planowych”. Według postanowień nowej ustawy przedsiębiorstwo państwowe, będące podstawową jednostką organizacyjną gospodarki narodowej, ma na celu zaspokajanie potrzeb społecznych poprzez osiąganie efektywnych ekonomicznie wyników. Stąd też podstawowym zagadnieniem staje się ustalenie pozycji przedsiębiorstwa państwowego w gospodarce, a także określenie granic i środków prawnych ochrony tej pozycji w stosunkach z organami administracji państwowej oraz kompetencji tych ostatnich w stosunku do przedsiębiorstw państwowych. Zagadnienie to jest jednak szczególnie kontrowersyjne. W artykule chodzi w związku z tym o przeanalizowanie, czy i jaką rolę w nowym układzie stosunków między organami administracji państwowej a przedsiębiorstwem państwowym odgrywa rachunek ekonomiczny.

Na podstawie ustawy o przedsiębiorstwach państwowych (art. 1 ust. 2 w związku z art. 2) przedsiębiorstwo prowadzi „samodzielnie działalność zgodnie z celami narodowego planu społeczno-gospodarczego”. Mimo proklamowania w ustawie zasady samodzielności przedsiębiorstw państwowych stwierdzić należy brak bliższego określenia treści pojęcia samodzielności, które można rozumieć jako samodzielność w płaszczyźnie ekonomicznej, organizacyjnej lub prawnej. W znaczeniu prawnym oznaczałaby ona możliwość nieskrępowanej realizacji przysługujących przedsiębiorstwu państwowemu kompetencji w ramach obowiązujących przepisów prawnych,

<sup>3</sup> Dotąd nie ma w literaturze jednolitej, powszechnie przyjętej terminologii, dotyczącej pojęcia prawnych i ekonomicznych instrumentów zarządzania. Zob. B. Gliński, *Wybrane problemy stosowania instrumentów ekonomicznych zarządzania*, Gospodarka Planowa 1972, nr 4, s. 193 i nast.; M. Wostal, *Zagadnienie prawnych i ekonomicznych instrumentów zarządzania w układach resortowych*, w: *Prawne instrumenty realizacji polityki społeczno-gospodarczej PRL*, Poznań 1977, s. 5-15.

<sup>4</sup> Zob. postanowienia uchylonego w 1981 r. dekretu z dnia 26 X 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych (tekst jedn. Dz. U. z 1960 nr 18, poz. 111 ze zmianami).

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 25 IX 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (cyt. dalej: u. o p.p.) (Dz. U. z 1981 nr 24, poz. 122; zm.: Dz. U. z 1982 nr 45, poz. 289; Dz. U. z 1933 nr 36, poz. 165; Dz. U. z 1903 nr 39, poz. 176).

Działalność przedsiębiorstwa państwowego oparta została również na zasadzie samofinansowania. Wiąże się ona z przejęciem przez przedsiębiorstwo państwowe odpowiedzialności za osiągnięte efekty gospodarcze oraz podejmowane samodzielnie decyzje. Stąd też w ustawie zawarte zostały postanowienia wskazujące na konieczność racjonalnego gospodarowania oraz prowadzenia działalności w oparciu o rachunek ekonomiczny (art. 47 ustawy). W tym świetle wprowadzona w ustawie metoda rachunku ekonomicznego staje się jednym z podstawowych elementów systemu funkcjonowania przedsiębiorstwa państwowego.

Pojęcie rachunku ekonomicznego nie po raz pierwszy pojawia się w przepisach prawnych. Jednakże obecnie, ze względu na zmianę pozycji (sytuacji) prawnej przedsiębiorstwa państwowego, wymaga podjęcia na nowo analizy i to w znacznie szerszym zakresie — w powiązaniu z całokształtem dokonujących się w gospodarce zmian. Wyjaśnienie znaczenia rachunku ekonomicznego jest istotne z wielu względów. W literaturze dotychczas ujmowane było w różnym znaczeniu, a ustawa o przedsiębiorstwach państwowych nie zawiera wprost żadnego określenia jego treści. Jednocześnie ustawa zrywa z obowiązującą dotąd metodą rozrachunku gospodarczego<sup>6</sup>, będącą jedną z podstawowych, dotychczas stosowanych w gospodarce metod działania. Uchylona też została w 1982 r. uchwała nr 224 Rady Ministrów<sup>7</sup> wprowadzająca w 1964 roku do przepisów prawnych pojęcie rachunku ekonomicznego i zawierająca wyjaśnienie, co należy rozumieć pod tym pojęciem. Zaistniała sytuacja może więc prowadzić do wielu nieporozumień i uniemożliwić od początku konsekwentne stosowanie rachunku ekonomicznego w praktyce gospodarczej. Tymczasem prowadzenie przez przedsiębiorstwo państwowe działalności na podstawie rachunku ekonomicznego powinno stać się obowiązującą prawnie regułą postępowania. Łączy to się ściśle z przyjęciem, jako podstawowego miernika rocznej oceny działalności gospodarczej przedsiębiorstwa państwowego, wyniku finansowego<sup>8</sup>.

Szczególne znaczenie nabiera również zagadnienie określenia metody rachunku ekonomicznego na tle innych obowiązujących metod działania przedsiębiorstw państwowych.

Zadaniem niniejszego artykułu jest zasygnalizowanie niektórych nie

<sup>6</sup> Przez wiele lat toczył się w literaturze spór; czy metoda rozrachunku gospodarczego ma rzeczywiście znaczenie prawne, czy też jest tylko wyrazem organizacyjno-technicznych zasad gospodarki państwowej.

<sup>7</sup> Uchwała nr 224 Rady Ministrów z dnia 29 VII 1964 r. w sprawie postępu ekonomicznego w gospodarce uspołecznionej i organizacji służb ekonomicznych (M.P. nr 55, poz. 260 ze zmianami). Uchwała ta została w całości uchylona na mocy uchwały nr 205 Rady Ministrów z 1982 r. (M.P. nr 24, poz. 209).

<sup>8</sup> Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 26 II 1982 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. nr 7, poz. 54 ze zmianami) wynik finansowy dodatni jest zyskiem, wynik finansowy ujemny zaś stratą przedsiębiorstwa.

rozwiązanych dotychczas kwestii i związanych z tym konsekwencji prawnych. Problem ma znaczenie nie tylko teoretyczne; powinien stać się jednym z podstawowych dla praktyki gospodarczej.

## II. RACHUNEK EKONOMICZNY W RESORTOWO-BRANŻOWYM SYSTEMIE ZARZĄDZANIA GOSPODARKĄ PAŃSTWOWĄ

Rachunek ekonomiczny stosowany jest przez organizacje gospodarcze niezależnie od ustroju i formy własności<sup>9</sup>. Wyjaśnienie pojęcia i treści tej metody działania należy do nauki ekonomii. Mimo licznych publikacji brak jest jednoznacznego wyjaśnienia tych kwestii. Spotykane w tym zakresie różne poglądy i definicje rachunku ekonomicznego nie ułatwiały interpretowania tego pojęcia z prawnego punktu widzenia i stosowania tej metody w praktyce gospodarczej<sup>10</sup>.

Rozważania nad metodą rachunku ekonomicznego podejmowane były także w literaturze prawniczej. Jednakże i na tej płaszczyźnie nadal było wiele niejasności<sup>11</sup>.

Elementy rachunku ekonomicznego nie zawsze dadzą się wyraźnie sprecyzować w instytucjach prawnych. Związek ich z metodą rachunku ekonomicznego — jako kategorią ekonomiczną — polega przede wszy-

<sup>9</sup> Bliżej na ten temat zobacz: J. Beksiak, *Problemy rachunku ekonomicznego w gospodarce socjalistycznej*, Nowe Drogi 1963, nr 3; W. Wilczyński, *Formy rachunku ekonomicznego w mechanizmie gospodarki socjalistycznej*, Ekonomista 1963, nr 3; W. Wostal, *Zagadnienia prawne rachunku ekonomicznego w zarządzaniu przedsiębiorstwami państwowymi*, RPEiS 1975, z. 4, s. 47 i nast.

<sup>10</sup> Formułowane definicje, ujmując to samo zagadnienie, eksponowały bądź podkreślały różne cechy jako szczególnie charakterystyczne dla tej kategorii ekonomicznej. Piszę o tym bliżej w; *Zagadnienia prawne*, s. 50-51. Zobacz też podaną tam literaturę. Na temat rachunku ekonomicznego pisali ponadto inni autorzy. Zob np.: K. Porwit, *Zagadnienia rachunku ekonomicznego w gospodarce socjalistycznej*, Warszawa 1968; W. B. Szyber, *Rachunek ekonomiczny w gospodarce socjalistycznej*, Warszawa 1970; J. Kortan, *Zarządzanie a rachunek ekonomiczny w przedsiębiorstwie przemysłowym*, Warszawa 1971; Z. Blok, B. Stęplowski, *Podstawy racjonalnego gospodarowania*, Warszawa 1981; B. Minc, *O rachunku ekonomicznym we współczesnej gospodarce kapitalistycznej i socjalistycznej*, Gospodarka Planowa 1973, nr 2; A. Jędraszczyk, *Rachunek ekonomiczny a hierarchia gospodarowania*, Ekonomika i Organizacja Pracy 1971, nr 12.

W literaturze ekonomicznej wskazywano nadto, że w zależności od roli, jaką ma spełniać rachunek ekonomiczny, przypisuje mu się następujące podstawowe cechy: optymalności, wariantowości, dualności i kompleksowości. Szczegółowa analiza tych cech nie mieści się jednak w ramach tego artykułu. Zob. w tym zakresie: A. Melich, *System rachunku ekonomicznego w socjalizmie*, Życie Gospodarcze 1972, nr 47, s. 2.

<sup>11</sup> Zob. w tym zakresie poglądy następujących autorów: Cz. Przymusiński, *Prawne aspekty obowiązku racjonalnego gospodarowania w przedsiębiorstwach państwowych*, PUG 1974, nr 2; T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa—Poznań 1978, s. 151 i nast.; M. Wostal, *Zagadnienia prawne*, s. 47 i nast.

stkim na tym, że dla realizacji rachunku ekonomicznego konieczne jest istnienie odpowiednich instytucji prawnych, które dopiero stwarzają warunki jej stosowania. Wprowadzenie rachunku ekonomicznego do ustawodawstwa pociąga za sobą konsekwencje w sferze prawa: zobowiązuje w jakimś sensie do dostosowania do jego ekonomicznej treści przepisów prawnych oraz do stworzenia prawnych gwarancji zabezpieczających właściwe jego stosowanie.

Przyczyną zainteresowania się w naukach prawnych metodą rachunku ekonomicznego było wprowadzenie jej i uregulowanie w przepisach prawnych. Została ona włączona do przepisów prawnych dopiero w systemie zakładającym pewien stopień decentralizacji zarządzania gospodarką. Od tego czasu można mówić, w świetle przepisów prawnych, o rachunku ekonomicznym jako obowiązującej metodzie działania. Pojęcie rachunku ekonomicznego zawarte zostało w sposób najbardziej ogólny w „wytycznych w sprawie prac nad postępowaniem ekonomicznym w gospodarce uspołecznionej”, które stanowiły załącznik do cytowanej uchwały na 224 Rady Ministrów z dnia 29 lipca 1964 r., a uchylonej w 1982 r. W świetle tych postanowień „każda jednostka organizacyjna [...] obowiązana jest przy planowaniu i wykonywaniu wszelkich rodzajów przedsięwzięć gospodarczych stosować zasady rachunku ekonomicznego i racjonalnego działania”. Właśnie przez to połączenie często traktuje się łącznie i równoznacznie rachunek ekonomiczny i racjonalne gospodarowanie.

W cytowanych wyżej wytycznych określone zostały także różne formy rachunku ekonomicznego<sup>12</sup>. Określały one również cel przeprowadzania rachunku ekonomicznego — było nim podjęcie decyzji przez uprawniony do tego podmiot. Równocześnie wytyczne zobowiązywały do racjonalnego gospodarowania w celu osiągnięcia optymalnych efektów ekonomicznych i społecznych oraz ustalały w tym zakresie wiążące zasady.

Definicja rachunku ekonomicznego zawarta w przepisach tej uchwały była szersza od definicji rachunku ekonomicznego formułowanych w literaturze, zwłaszcza ekonomicznej. Z przepisów uchwały bowiem wynikało, że rachunek ekonomiczny był to nie tylko rezultat kalkulacji ekonomicznej. Przed ostatecznym bowiem przyjęciem korygowało się go w ramach działań przewidzianych rachunkiem ekonomicznym tak, aby był uzasadniony względami społecznymi (§ 2 pkt 4 wytycznych).

W świetle praktyki stało się jasne, że stosowanie metody rachunku ekonomicznego w gospodarce państwowej zależy od przyjętego systemu zarządzania gospodarką<sup>13</sup>. W systemie resortowo-branżowym obowiązek

<sup>12</sup> Przewidywały one następujące formy rachunku ekonomicznego: uproszczony, kompleksowy i makroekonomiczny (§ 2 pkt 4 oraz § 4 wytycznych).

<sup>13</sup> Bliżej na temat scentralizowanego i zdecentralizowanego systemu zarządzania pisze T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, w: *System prawa administracyjnego*, t. I, Ossolineum 1977, s. 256 i nast.

przeprowadzania rachunku ekonomicznego nałożony został na wszystkie podmioty administracji gospodarczej. Metoda ta obowiązywała zatem przedsiębiorstwa państwowe, jak i ich jednostki nadrzędne (zjednoczenia) oraz naczelne i terenowe organy administracji państwowej. Miała więc zastosowanie na wszystkich ówczesnych szczeblach zarządzania gospodarką. Nałożenie obowiązku przeprowadzania rachunku ekonomicznego na wszystkie podmioty administracji gospodarczej było bardzo znamienne dla resortowo-branżowego systemu zarządzania gospodarką. Oznaczało to, iż wszystkim podmiotom przypisywano funkcje ekonomiczne. Uznano też, że minister resortowy, obok funkcji politycznych, realizował funkcje ekonomiczne i stąd zobowiązany był do stosowania rachunku ekonomicznego.

Stosowanie rachunku ekonomicznego nie było zatem wyłącznie udziałem przedsiębiorstwa państwowego, jednakże głównie w nim sprawdzana była ostatecznie jego prawidłowość, przesądzając o charakterze działalności.

Centralistyczne tendencje zarządzania spowodowały, że większość decyzji była podejmowana na szczeblu centralnym. W związku z tym i obowiązek przeprowadzania rachunku ekonomicznego w strukturze centralizacji ciążył na naczelnym organach administracji państwowej. Na skutek centralizacji następowało bowiem ograniczanie funkcji ekonomicznych przedsiębiorstw państwowych, w związku z czym miały one ograniczone możliwości podejmowania samodzielnych decyzji, a tym samym przeprowadzania samodzielnie i kierowania się we własnej działalności rachunkiem ekonomicznym.

Przyjęcie zatem odpowiednich rozwiązań w zakresie organizacji systemu zarządzania gospodarką ma doniosły wpływ na zakres i sposób stosowania rachunku ekonomicznego, zwłaszcza przez przedsiębiorstwa państwowe. Jak bowiem z powyższego wynika, metoda rachunku ekonomicznego wymagała przy jej stosowaniu dość dużej samodzielności przedsiębiorstw państwowych w zakresie podejmowania decyzji, przy czym związana była z szerszym wykorzystaniem instrumentów ekonomicznych w gospodarce państwowej.

W systemie resortowo-branżowym rachunek ekonomiczny występował w przepisach prawnych nie tylko jako jedna z przesłanek (podstaw) podejmowania decyzji, ale także jako jedno z kryteriów przeprowadzania kontroli działalności gospodarczej. Podstawą prawną była uchwała nr 191 Rady Ministrów z 1971 r., regulująca organizację i funkcjonowanie resortowej kontroli działalności gospodarczej, uchylona w 1983 roku<sup>14</sup>. Na podstawie tej uchwały zasadnicze znaczenie miało kryterium gospodar-

<sup>14</sup> Uchwała nr 191 Rady Ministrów z dnia 10 IX 1971 r. w sprawie resortowej kontroli działalności gospodarczej państwowych jednostek organizacyjnych (tekst jedn. M.P. z 1976 nr 37, poz. 185).

ności działania, rozumiane jako osiąganie najwyższych (optymalnych) efektów najniższym nakładem.

Metoda rachunku ekonomicznego nie była w omawianym systemie zarządzania gospodarką konsekwentnie realizowana w praktyce gospodarczej i to zarówno przy podejmowaniu decyzji, jak również przy przeprowadzaniu kontroli działalności gospodarczej, zwłaszcza przez przedsiębiorstwa państwowe. Tymczasem obowiązująca wówczas cytowana uchwała nr 224 Rady Ministrów z 1964 roku w sposób absolutnie jednoznaczny nakładała na wszystkie podmioty obowiązek jej stosowania. Wynikało to z wielu przyczyn<sup>15</sup>. Należałoby zatem wyciągnąć z tego wnioski odnośnie do aktualnej praktyki i uwarunkowań, jakie powinny towarzyszyć pełnej realizacji celów przedsiębiorstwa państwowego i konsekwentnemu stosowaniu w praktyce gospodarczej metody rachunku ekonomicznego.

### III. METODA RACHUNKU EKONOMICZNEGO A INNE METODY DZIAŁANIA PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH

Z punktu widzenia prawa działalność poszczególnych jednostek państwowych przejawia się przede wszystkim w określonych aktach prawnych (prawnych formach działania). W dużym jednak stopniu czynności tych jednostek, zwłaszcza przedsiębiorstwa państwowego (zarówno prawne, jak i faktyczne), uzależnione są od metod (sposobu) działalności służących ich efektywnemu i sprawnemu wykonaniu. O obowiązującej metodzie można mówić wówczas, gdy jest z góry zamierzona i mająca powszechne znaczenie (co najmniej w tym sensie, że dotyczy określonych podmiotów, np. przedsiębiorstw państwowych)<sup>16</sup>.

Metody działania mogą mieć swoje źródło przede wszystkim w stosunkach ekonomicznych, jednakże w jakiejś mierze mogą być ujęte w przepisy prawne i wobec tego znajdują wyraz w stosunkach prawnych.

<sup>15</sup> Do przyczyn tego stanu rzeczy zaliczono przede wszystkim istniejące, tak prawne jak i faktyczne, podporządkowanie przedsiębiorstw jednostce nadrzędnej i zwierzchniej, posiadanie przez przedsiębiorstwo niedostatecznego zasobu informacji, nieprawdziwe parametry rachunku ekonomicznego itp. Bliżej na temat ten piszę w: *Zagadnienia prawne*, s. 57-58.

<sup>16</sup> Problem form i metod działania administracji państwowej podnosi m. in. J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 231. Natomiast omawiany problem odnośnie do administracji gospodarczej m. in. podnosi T. Rabska. *Prawo administracyjne*, s. 151 i nast. Nieco inaczej określa wymieniona autorka metody działania we wcześniejszej pracy — zob. T. Rabska, *Przedsiębiorstwo państwowe jako podmiot administracji gospodarczej*, Poznań 1966, s. 194 i nast. Por. także T. Skoczny, *Z zagadnień teorii metod i form działania administracji*, Studia Prawnicze 1982, nr 3-4 (73-74), s. 177 i nast.; M. Wostal, *Problematyka prawna rozrachunku gospodarczego*, RPEiS 1972, z. 2, s. 73, M. Wostal, *Zagadnienia rachunku*, s. 47 i nast. Inaczej ujmuje kwestie metod J. Kwejt, *Metody i strategia zarządzania przedsiębiorstwem przemysłowym*, Warszawa 1968, s. 51 i nast.

Z prawnego punktu widzenia do podstawowych metod działania, mających wpływ na poszczególne czynności i funkcjonowanie aparatu administracji gospodarczej, w literaturze zaliczano<sup>17</sup>: metodę planowego działania, rozrachunku gospodarczego, rachunku ekonomicznego i wzajemnego współdziałania wszystkich państwowych podmiotów gospodarczych.

Na tle obowiązującego stanu prawnego, można stwierdzić, iż obecnie zmienił się rodzaj metod i sens poszczególnych z nich, jak i zakres podmiotów, których działalność byłaby podejmowana w oparciu o te metody. Przede wszystkim należy stwierdzić, że prawnie przestała obowiązywać w aktualnym systemie zarządzania gospodarką metoda rozrachunku gospodarczego, budząca zresztą — jak już zaznaczono — przez wiele lat kontrowersje w literaturze ekonomicznej i prawniczej<sup>18</sup>. Była ona właściwą tylko dla gospodarki socjalistycznej. Stanowiła wyraz dostosowania koniecznych elementów gospodarności (ekonomiczności) działania do założeń ustroju gospodarczo-politycznego. Rozrachunek gospodarczy był przede wszystkim metodą określonego finansowania i rozliczania się. Stosowany był na szczeblu przedsiębiorstw i ich jednostek nadrzędnych (zjednoczeń), czyli podmiotów wyodrębnionych majątkowo i posiadających pewien zakres samodzielności finansowo-prawnej.

Brak normatywnego wyjaśnienia treści tej metody i różne poglądy panujące w literaturze prowadziły w konsekwencji do znacznych różnic w określaniu podstawowych cech metody rozrachunku gospodarczego. W praktyce zaś, w szczególności dla przedsiębiorstw państwowych nastawionych na wykonywanie zadań planowych, drugoplanowe znaczenie miały rozliczenia finansowe. Stąd też coraz częściej wskazywano w literaturze na konieczność rewizji podstawowych cech tej metody i wprowadzenia nowych prawnych ustaleń, dostosowanych do współczesnych wymogów zarządzania<sup>19</sup>.

Nie było też zgodności poglądów, jeśli chodzi o wzajemny stosunek rozrachunku gospodarczego i rachunku ekonomicznego. W literaturze przedstawiane były w tym zakresie różne poglądy. Nieraz terminy te używane były zamiennie<sup>20</sup>. Według niektórych autorów rozrachunek go-

<sup>17</sup> Taki sposób określenia metod działania w gospodarce przyjęta w literaturze T. Rabska, *Prawo administracyjne*, s. 151.

<sup>18</sup> Metoda ta przyjęta została z ustawodawstwa i praktyki zarządzania gospodarką socjalistyczną w ZSRR. Spór o pojęcie tej metody toczył się w ZSRR od chwili jej wprowadzenia, a poglądy wypowiedane przez teoretyków po dziś dzień nie są jednolite. Podobnie sprawa miała się w naszym kraju. Zob. T. Rabska, *Przedsiębiorstwo państwowe*, s. 197 i nast. Zob. również M. Wostal, *Problematyka prawna*, s. 73 i nast. oraz podaną tam literaturę.

<sup>19</sup> Zob. E. Wojciechowski, *Prawnofinansowe podstawy działalności państwowych organizacji gospodarczych*, Poznań 1977, s. 59 i nast.

<sup>20</sup> Np. w literaturze radzieckiej oba pojęcia obejmowane są jednym terminem „choziajstwiennyj rasczot”. Zob. także: B. Gliński, *Problemy zarządzania przedsiębiorstwami przemysłowymi*, Warszawa 1961, s. 74 i nast.; J. Kwejt, *Elementy teorii przedsiębiorstwa*, Warszawa 1959, s. 109.

spodarczy był pojęciem szerszym. Uważali oni bowiem, że rachunek ekonomiczny był tylko jednym z elementów działania przedsiębiorstw funkcjonujących według rozrachunku gospodarczego<sup>21</sup>.

Ostatecznie jednak trzeba stanąć na stanowisku, że zarówno rozrachunek gospodarczy, jak i rachunek ekonomiczny należało traktować jako metody prowadzenia działalności, lecz o różnym znaczeniu. Przy czym obowiązek stosowania rachunku ekonomicznego nałożony był również na organy administracji państwowej. Natomiast nie obowiązywała te organy metoda rozrachunku gospodarczego.

Ustawa o przedsiębiorstwach państwowych utrzymała jedynie pojęcie rachunku ekonomicznego (art. 47 ustawy). Ponadto w art. 1 ust. 2 i w art. 47 ustawa wyraża zasadę samofinansowania przedsiębiorstw. Rozwinięcie i skonkretyzowanie tej zasady nastąpiło w odrębnych ustawach (o których mówi art. 51 ust. 1 i 2 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych) i aktach wykonawczych wydanych na ich podstawie. Istotne znaczenie w omawianej kwestii ma zwłaszcza ustawa o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych<sup>22</sup>. Na mocy art. 2 tej ustawy przedsiębiorstwo prowadzi samodzielnie gospodarkę finansową zgodnie z zasadą samofinansowania, pokrywając z uzyskanych przychodów koszty działalności i zobowiązania wobec budżetu, banków, dostawców oraz wydatki na rozwój i inne potrzeby. Przedsiębiorstwa w myśl tej zasady będą prowadzić politykę wynagrodzeń, kształtować wielkość i skalę produkcji, prowadzić działalność inwestycyjną, modernizacyjną, rozwojową itd. tylko na podstawie i do wysokości wygospodarowanych przez siebie środków ewentualnie uzupełnianych kredytami<sup>23</sup>. Zasada samofinansowania wiąże się z przyjęciem przez przedsiębiorstwo państwowe odpowiedzialności za osiągnięte efekty gospodarcze. Jednocześnie stanowi ona ekonomiczną podstawę samodzielności przedsiębiorstwa i warunek samorządności jego załogi.

Stąd też w art. 47 ustawy zawarte zostały postanowienia wskazujące na konieczność prowadzenia działalności przez przedsiębiorstwa państwowe na zasadach racjonalnej gospodarki oraz rachunku ekonomicznego, warunkujących możliwość samodzielnej gospodarki finansowej.

Oдноśnie do przedsiębiorstw państwowych można też mówić o meto-

<sup>21</sup> Np. N. Gajl, *Systemy finansowe przedsiębiorstw uspołecznionych*, Warszawa 1975, s. 64 i 115. Inaczej W. B. Szyber, *Rachunek ekonomiczny w gospodarce socjalistycznej*, Warszawa 1973, s. 54. Głoszony był też w literaturze pogląd, że metoda rachunku ekonomicznego zastąpi metodę rozrachunku gospodarczego, a ta ostatnia pozostanie jedynie kategorią historyczną.

<sup>22</sup> Zob. ustawę z dnia 26 II 1982 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. nr 7, poz. 54 ze zmianami).

<sup>23</sup> Zob. np. art. 22 i art. 23 cytowanej wyżej ustawy. Zgodnie z art. 1 ust. 2 u.o p.p. przedsiębiorstwo jest jednostką gospodarczą opierającą swoją działalność o zasady: samodzielności, samorządności i. samofinansowania. Z kolei art. 47 u.o p.p. wskazuje nadto, iż prowadzenie działalności przedsiębiorstwa ma się odbywać na zasadach racjonalnej gospodarki, samofinansowania oraz rachunku ekonomicznego.

dzie planowości, jako jednej z podstawowych metod działania przedsiębiorstwa. Wyprowadzić ją można z art. 46 ustawy wskazującego, iż obowiązkiem przedsiębiorstwa państwowego jest prowadzenie działalności na podstawie własnego planu (w ramach wyznaczonego przez organ założycielski przedmiotu działania), zgodnie z celami narodowego planu społeczno-gospodarczego. Planowanie w przedsiębiorstwie uregulowane jest w szczególności w ustawie o planowaniu społeczno-gospodarczym<sup>24</sup>. Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy przedsiębiorstwa opracowują swoje plany samodzielnie i stosownie do własnych potrzeb, uwzględniając zasady określone w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych.

Zabezpieczenie zgodności działania przedsiębiorstwa z celem i zadaniami państwa następuje poprzez wyposażenie organów założycielskich w określone kompetencje. Wynikają one z ustaw określonych w art. 51 ust. 1 i 2 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych oraz art. 54 ustawy i przepisów o nadzorze w niej zawartych.

Zakres tej metody, związany z realizacją założeń planowej gospodarki, zależy od roli planu i roli funkcji planowania w mechanizmie zarządzania. Metoda planowości znajduje swe bezpośrednie zastosowanie w działalności przedsiębiorstw państwowych. Nie ma ona natomiast bezpośredniego zastosowania wobec jednostek gospodarki nie uspołecznionej, chociaż — niewątpliwie — ma pewien pośredni wpływ na ich istnienie oraz zakres i sposób ich działalności.

Pozaustawową jest natomiast metoda wzajemnego współdziałania państwowych podmiotów gospodarczych. Związana jest ona z budową struktury organizacyjnej i znajduje swoje oparcie w jednolitym funduszu własności państwowej. Metoda ta wyrażona została w art. 386 k.c. Wydaje się, że w wąskim rozumieniu k.c. nie utraciła ona na znaczeniu. W stosunkach cywilnoprawnych metoda ta znalazła swe pełne zastosowanie oraz wszechstronne i wnikliwe opracowanie w literaturze<sup>25</sup>. Można ją jednakże odnieść do innych stosunków prawnych. Obowiązek współdziałania w stosunkach gospodarczych wynikał przede wszystkim z przepisów o współpracy i koordynacji gospodarczej oraz pośrednio z innych aktów prawnych (np. dotyczących organizacji i funkcjonowania zjedno-

<sup>24</sup> Literatura dotycząca planowania, publikowana w okresie przed reformą gospodarczą, była bardzo bogata. Natomiast dotycząca nowych uregulowań w zakresie planowania jest nieliczna i ogranicza się do zrelacjonowania ustawy z dnia 26 II 1962 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym (Dz. U. nr 7, poz. 51) oraz aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie.

<sup>25</sup> Zob. J. Trojanek, *Zasada współpracy i wzajemnej pomocy w stosunkach obrotu uspołecznionego* (art. 386 k.c.), Poznań 1983. Zob. także: A. Stelmachowski, *Znaczenie klauzuli generalnej zawartej w art. 386 k.c. w obrocie uspołecznionym*, PUG 1968, nr 6, s. 185 i nast.; Z. Niedbała, *Zagadnienia rozrachunku gospodarczego w orzecznictwie arbitrażowym*, PUG 1970, nr 5, s. 131.

czeń), które obecnie zostały uchylone. Z tego też powodu można uznać, iż w tym aspekcie metoda ta straciła na znaczeniu.

#### IV. ZAŁOŻENIA I WARUNKI REALIZACJI METODY RACHUNKU EKONOMICZNEGO W STOSUNKACH PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH Z ORGANAMI ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ

Sytuacja gospodarcza, a zwłaszcza perspektywy rozwojowe w zakresie zaspokajania potrzeb materialnych i kulturalnych społeczeństwa, stwarzać musi w coraz większym stopniu zapotrzebowanie na stosowanie przez przedsiębiorstwa państwowe — w toku ich działalności i w zakresie podejmowanych przez ich organy samodzielnych decyzji — rachunku ekonomicznego. Ciągłe zatem prowadzenie i doskonalenie rachunku ekonomicznego staje się jednym z podstawowych warunków rozwoju przedsiębiorstw państwowych. Konieczne jest jednak nadto, aby również myślenie i postępowanie w kategoriach rachunku ekonomicznego wystarczająco się upowszechniło. Ekspozowanie w nowo wydanych przepisach prawnych, dotyczących przedsiębiorstw państwowych, wyniku finansowego, z równoczesnym rozszerzeniem zakresu samodzielności przedsiębiorstw w procesie podejmowania decyzji i ponoszenia przez nie odpowiedzialności za stan gospodarowania i podejmowane decyzje, powinno z konieczności zwiększać zainteresowanie przedsiębiorstw poprawą wyników ekonomicznych w znacznie większym stopniu niż w warunkach działania poprzedniego systemu nakazowo-rozdzielczego, w którym obowiązek wykonania planów i utrzymania się w limitach hamował rozwijanie inicjatywy w realizowaniu celów ekonomicznych.

Za pomocą rachunku ekonomicznego następuje bezpośrednia konfrontacja poniesionych nakładów z uzyskanymi w ich wyniku efektami. Stąd też umiejętne posługiwanie się rachunkiem ekonomicznym powinno przyczynić się do rozwiązywania wielu problemów zarządzania przedsiębiorstw państwowych. Dlatego też powinien on poprzedzać i towarzyszyć wszelkim działaniom i procesom decyzyjnym.

Metoda rachunku ekonomicznego w warunkach gospodarki socjalistycznej wymaga szerokiego zastosowania, ale nie wydaje się to możliwe bez równoczesnego rozwiązania licznych związanych z tym problemów. Stanowi to konieczny warunek prawidłowego stosowania i zwiększenia znaczenia rachunku ekonomicznego.

Istotne znaczenie ma — jak już wskazywano — nadanie tej metodzie rangi ustawy. Wiązą się z tym różne konsekwencje prawne. Realizacja rachunku ekonomicznego zależy od wielu czynników.

1. W świetle obowiązujących przepisów prawnych zmianie uległ zakres podmiotów, których działalność będzie podejmowana w oparciu o tę

metodę. Rachunek ekonomiczny z „metody podejmowania decyzji” stał się „ogólną metodą gospodarowania przedsiębiorstw państwowych”, obejmującą wszelkie przedsięwzięcia.

Nastąpiło w związku z tym formalne przesunięcie rachunku ekonomicznego, jako swoistej metody działania, wyłącznie na szczebel przedsiębiorstwa państwowego, przy czym powiązany jest on z wynikiem finansowym przedsiębiorstwa (nie pełni zatem w przedsiębiorstwie — jak poprzednio — funkcji realizacji preferencji społecznych).

Nowe ustawowe określenie celów przedsiębiorstwa państwowego oraz sposób określenia kompetencji ministra w nowo utworzonych naczelnym organach administracji gospodarczej<sup>26</sup> sugerowałyby skoncentrowanie funkcji ekonomicznych w samym przedsiębiorstwie państwowym. Można wnosić, że postanowienia ustawy o przedsiębiorstwach państwowych opierają się na założeniu rozdzielania funkcji politycznych, które realizuje minister, od funkcji ekonomicznych<sup>27</sup>. Minister, będąc powołany do reprezentowania polityki rządu wobec przedsiębiorstw państwowych (w stosunku do których jest organem założycielskim), powinien realizować i być wyrazicielem interesu ogólnospołecznego. Jeżeli zatem w przypadku przedsiębiorstw państwowych metoda ta ma generalne zastosowanie, to w przypadku ministra tylko w sytuacjach wyraźnie wskazanych w przepisach prawnych, regulujących jego zadania i zakres kompetencji. Sugerować to może z kolei pewną zmianę sensu rachunku ekonomicznego<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Zob. np. ustawę z dnia 3 VII 1981 r. o utworzeniu urzędu ministra hutnictwa i przemysłu maszynowego (Dz. U. nr 17, poz. 78) i rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 IV 1982 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra hutnictwa i przemysłu maszynowego (Dz. U. nr 13, poz. 101).

<sup>27</sup> Do kompetencji ministra należy: prognozowanie, koordynowanie, prowadzenie polityki kadrowej, udzielanie pomocy w wykształceniu kadr, dokonywanie kontroli i oceny działalności poszczególnych jednostek organizacyjnych, w stosunku do których jest organem założycielskim. Minister jako organ założycielski podejmuje również pewne decyzje. Na mocy art. u.o p.p. uprawniony został do tworzenia przedsiębiorstw państwowych. Utworzenie przedsiębiorstwa państwowego poprzedza postępowanie przygotowawcze, które ma na celu zbadanie i ocenę potrzeby oraz warunków utworzenia przedsiębiorstwa (art. 12 ust. 1 u.o p.p.). W tym celu organ zamierzający utworzyć przedsiębiorstwo państwowe powołuje zespół przygotowawczy, który dokonuje niezbędnych ustaleń i przedstawia swoją opinię (art. 12 ust. 2 u.o p.p.). Z treści przedstawionych postanowień ustawy nie wynika ani dla ministra, ani też dla zespołu przygotowawczego prawny obowiązek przeprowadzenia rachunku ekonomicznego. Można więc utworzyć przedsiębiorstwo państwowe kierując się wyłącznie interesem społecznym. Te same rozważania można odnieść w zakresie łączenia, podziału i likwidacji przedsiębiorstwa państwowego (art. 23 i art. 25 u.o p.p.). Wydaje się natomiast, iż nie można przeprowadzić postępowania upadłościowego bez przeprowadzenia rachunku ekonomicznego (art. 50 u.o p.p. oraz postanowienia ustawy z dnia 29 VI 1983 r. o poprawie gospodarki przedsiębiorstwa państwowego oraz o jego upadłości — Dz. U. nr 36, poz. 165).

<sup>28</sup> Również prawnego obowiązku przeprowadzania rachunku ekonomicznego nie ma obecnie Komisja Planowania przy Radzie Ministrów. Do niedawna stosowane

2. Obowiązek kierowania się rachunkiem ekonomicznym ciąży na organach przedsiębiorstwa państwowego. Szczególnie należałoby podkreślić, że również organy samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego, jako organy przedsiębiorstwa (art. 31 cytowanej ustawy), powinny realizować cele przedsiębiorstwa wynikające z postanowień ustawowych (art. 1 ust. 1 cytowanej ustawy)<sup>29</sup>. Wiąże się to ściśle z postanowieniami art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie załogi<sup>30</sup>, w myśl których załoga uczestniczy w zarządzaniu przedsiębiorstwem państwowym. W związku z tym organy samorządu załogi obowiązane są również (podobnie jak dyrektor przedsiębiorstwa) stosować w swym działaniu, zarówno przy podejmowaniu uchwał, jak i przy kontroli dyrektora przedsiębiorstwa, rachunek ekonomiczny.

3. Metoda rachunku ekonomicznego wymaga przy jej stosowaniu dość dużej samodzielności prawnej przedsiębiorstw państwowych jako określonego warunku realizacji tej metody. Stąd też za celowe i słuszne należy uważać wprowadzone rozwiązania prawne, zwiększające kompetencje organów przedsiębiorstwa. Wyrazem tego jest art. 4 ust. 1 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, wskazujący, że organy przedsiębiorstwa samodzielnie podejmują decyzje oraz organizują działalność we wszystkich sprawach przedsiębiorstwa zgodnie z przepisami prawa i w celu wykonania zadań przedsiębiorstwa. Stąd też podstawową zasadą obowiązującą organy państwowe (w tym organy założycielskie) jest zasada wyrażona w art. 4 ust. 2, w myśl której organy państwowe mogą podejmować decyzje w zakresie działalności przedsiębiorstwa tylko w przypadkach przewidzianych przepisami ustawowymi. Zasada podejmowania decyzji przez organy państwowe tylko w przypadkach wskazanych w przepisach ustawowych ogranicza ich ingerencję w działalność przedsiębiorstwa. Wskazuje równocześnie, że wprowadzenie taka ingerencja jest prawnie dopuszczalna, jednakże na podstawach ustawowych, a nie celowościowych. Zasadnicza zmiana polega też na tym, iż obecnie decyzje nie są kierowane do przedsiębiorstwa jako jednostki organizacyjnej organom państwowym podporządkowanej, lecz do jednostki organizacyjnej samodzielnej prawnie.

były na tym szczeblu skomplikowane formy rachunku ekonomicznego (np. w związku z podejmowaniem decyzji inwestycyjnych, ustalaniem międzygałęziowych proporcji produkcji itp.).

<sup>29</sup> Cele przedsiębiorstwa mogą nie pokrywać się z indywidualnymi interesami jego pracowników. Interesy pracowników reprezentować będą organizacje związkowe działające w przedsiębiorstwach państwowych. Nastąpiło zatem rozgraniczenie sfery współzarządzania przedsiębiorstwem od sfery socjalno-bytowej. Zob. T. Rabska, *Nowe aspekty prawne samorządu załogi przedsiębiorstwa państwowego*, RPEiS 1982, z. 2, s. 10-11.

<sup>30</sup> Dz. U. nr 24, poz. 123 ze zmianami.

Zasada podejmowania decyzji tylko w oparciu o konkretny przepis prawa i to rangi ustawy ma doniosłe znaczenie, gdyż eliminuje z podstaw prawnych do wydania decyzji tzw. ogólne normy kompetencyjne. Normy te pozwalały w zasadzie — w systemie resortowo-branżowym — na ingerowanie organów nadrzędnych we wszystkie sprawy przedsiębiorstwa. Ingerencja taka nie tylko uniemożliwiała stosowanie przez przedsiębiorstwo rachunku ekonomicznego, ale nadto powodowała niekiedy straty finansowe.

Stąd też bardzo ważnym rozwiązaniem prawnym warunkującym stosowanie rachunku ekonomicznego w praktyce gospodarczej jest określenie środków prawnych przysługujących przedsiębiorstwu państwowemu przeciwko skierowanym do niego decyzjom (np. wniesienie sprzeciwu oraz sądowy tryb rozpatrzenia sprawy)<sup>31</sup>. Również wprowadzenie odpowiedzialności materialnej organu sprawującego nadzór nad przedsiębiorstwem państwowym (art. 58 cytowanej ustawy) w przypadkach szkody spowodowanej wydaną przez niego decyzją jest tym rozwiązaniem prawnym, które wzmacnia właściwe stosowanie rachunku ekonomicznego w praktyce. Niestosowanie lub nieprawidłowe stosowanie rachunku ekonomicznego spowodować może dla przedsiębiorstwa doniosłe konsekwencje (np. upadłość). Temu samemu celowi służyłyby również zasady proceduralne w zakresie podejmowania decyzji.

4. W ustawie o przedsiębiorstwach państwowych nie został określony zasięg przedmiotowy kontroli nad przedsiębiorstwem państwowym, jak również — poza kryterium legalności — kryteria jej stosowania. Ponadto zmieniły się szczegółowe podstawy wykonywania kontroli<sup>32</sup>. Nasuwa się w związku z tym pytanie: jakie skutki w sferze nadzoru i kontroli pociąga za sobą niestosowanie się do obowiązku prowadzenia przez przedsiębiorstwo działalności w oparciu o rachunek ekonomiczny?

Istotne znaczenie w omawianej sprawie mają postanowienia art. 52 ust. 1 cytowanej ustawy traktujące o nadzorze (w tym także kontroli) nad przedsiębiorstwem. Nadzór w myśl art. 54 ustawy oparty jest tylko na kryteriach formalnoprawnych. Inaczej kwestię tę reguluje art. 56 ustawy, w myśl którego nadzór oparty jest o kryterium interesu gospodarki narodowej. Ustalenia wymagają zatem następujące podstawowe kwestie: w jakim zakresie, za pomocą jakich kryteriów oraz z jakim skutkiem ta kontrola i ocena mają być dokonywane.

Rozstrzygnięcia tych kwestii nie ułatwiają postanowienia uchwały

<sup>31</sup> O trybie rozstrzygania sporów w resortowo-branżowym systemie zarządzania zob. M. Wostal, *Charakter prawny form oddziaływania zjednoczenia na przedsiębiorstwa państwowe*, Warszawa—Poznań 1975, s. 128-134.

<sup>32</sup> Uchylona została cytowana uchwała nr 191 Rady Ministrów z 1971 r. w sprawie resortowej kontroli działalności gospodarczej.

nr 57 Rady Ministrów z dnia 23 V 1983 r. w sprawie wykonywania kontroli przez organy administracji państwowej<sup>33</sup>. Wskazuje ona na cel wykonywania kontroli<sup>34</sup>, ustala kryteria, jakie powinny być brane pod uwagę w procesie kontroli<sup>35</sup>. Poza znanymi już uprzednio (np. z uchwałą nr 191 Rady Ministrów) kryteriami kontroli, powtórzonymi przez uchwałę nr 57 Rady Ministrów, wprowadza ona dalsze kryteria. Organy założycielskie bowiem w toku przeprowadzania kontroli w przedsiębiorstwach państwowych powinny badać także zgodność działalności przedsiębiorstwa z celami narodowego planu społeczno-gospodarczego, wykonywanie szczególnych zadań nałożonych na przedsiębiorstwo w ramach uprawnień ustawowych oraz gospodarkę mieniem społecznym i jego ochronę. Podkreślić przy tym należy, że wymienione kryteria kontroli również nie są zdefiniowane w omawianej uchwale Rady Ministrów.

Z wymienionych przez uchwałę nr 57 Rady Ministrów kryteriów kontroli dwa z pewnością mogą mieć zastosowanie, bez obawy naruszenia ducha i litery ustawy o przedsiębiorstwach państwowych: legalność oraz rzetelność. Pozostałe wymagają dalszego rozważenia<sup>36</sup>.

Wydaje się, że kontrola przedsiębiorstwa państwowego powinna być sprawowana według jednolitych kryteriów, jednoznacznie ustalonych w przepisach rangi ustawowej (lub w akcie wykonawczym wydanym na jej podstawie). Skoro przedsiębiorstwo państwowe prowadzić ma swoją działalność na zasadach określonych w art. 47 cytowanej ustawy, to nie wydaje się słuszne dokonywanie kontroli i oceny działalności przedsiębiorstwa według kryteriów nie pokrywających się z wyżej wskazanymi zasadami.

W literaturze<sup>37</sup> wskazuje się, że stosowanie kryterium gospodarności, rozumianego jako osiąganie najwyższych efektów najniższym nakładem, może być uznane za główny cel i podstawowe kryterium oceny działalności samofinansującego się przedsiębiorstwa państwowego. Powstaje jednak pytanie: kto jest powołany do jego stosowania, a ściślej, **czy** wśród podmiotów kontrolujących powinien znaleźć się organ założycielski. Wątpliwość ta może powstać na tle urzeczywistnienia zasady samodzielności

<sup>33</sup> M.P. nr 22, poz. 124. Por. M. Tarka, *Kontrola funkcjonalna a nadzór w gospodarce narodowej*, RPEiS 1979, z. 2; tenże, *Nadzór nad przedsiębiorstwem państwowym, (głos polemiczny)*, Organizacja, Metody, Technika 1983, nr 2.

<sup>34</sup> Zgodnie z § 1 ust. 1 uchwały nr 57 Rady Ministrów z 1983 r. kontrola ma m. in. na celu zbieranie informacji służących organom administracji państwowej do doskonalenia ich działalności.

<sup>35</sup> Zgodnie z § 1 ust. 2 wyżej wymienionej uchwały badania i oceny powinny być dokonywane z punktu widzenia następujących kryteriów: sprawności, organizacji, celowości, gospodarności, rzetelności i legalności działania.

<sup>36</sup> Zagadnienie to omawia szczegółowo w literaturze A. Chełmoński, *Sytuacja dyrektora przedsiębiorstwa państwowego wobec organu założycielskiego*, w: *Pozycja prawna dyrektora przedsiębiorstwa państwowego*, Wrocław 1983.

<sup>37</sup> Zob. rozważania w tym zakresie. Ibidem.

przedsiębiorstwa państwowego. Ten ciekawy, a zarazem trudny prawnie problem nie może być szerzej omówiony w ramach artykułu.

Wiąże się jednak z wymienionym wyżej problemem inna kwestia. Skoro uznaliśmy rachunek ekonomiczny za pojęcie ustawowe i uznaliśmy istnienie obowiązku jego przeprowadzania, to czy naruszenie obowiązku stosowania rachunku ekonomicznego traktować można jako naruszenie prawa w myśl przepisów o nadzorze i czy w ogóle można mówić o konsekwencjach prawnych? Nie wydaje się możliwe udzielenie na postawione pytanie jednoznacznej odpowiedzi. Rozwiązania w tym zakresie mogą być różne:

a) bez wyraźnego określenia treści rachunku ekonomicznego nie można mówić o odpowiedzialności prawnej, gdyż trudno określić jej kryteria i zakres,

b) w pewnym stopniu istnieje odpowiedzialność majątkowa przedsiębiorstwa państwowego ze wszystkimi jej dalszymi konsekwencjami,

c) zmniejszenie zysku pociąga konsekwencje finansowe dla załogi przedsiębiorstwa państwowego i jego organów.

Kwestią natomiast jest zagadnienie: czy i w jaki sposób odpowiadają organy przedsiębiorstwa państwowego za prowadzenie działalności niezgodnie z rachunkiem ekonomicznym (np. czy w grę wchodzi może odpowiedzialność cywilna — w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej, czy też odpowiedzialność karna — w zakresie przekroczenia granic ryzyka gospodarczego itd.).

5. Przydatność rachunku ekonomicznego zależy również od poprawności przeprowadzenia samego rachunku ekonomicznego. Warunkiem jego poprawności jest prawidłowość parametrów ekonomicznych<sup>38</sup>. Dzięki nim następuje porównywanie nakładów i wyników działalności gospodarczej. Prawidłowość parametrów rachunku ekonomicznego oznacza, że odzwierciedlają one rzeczywiste proporcje i relacje ekonomiczne. Jeżeli dane wyjściowe są prawidłowe, to i wynik będzie prawidłowy. Przy przyjęciu fałszywych danych wyjściowych wynik będzie nieprawidłowy nawet wówczas, gdy wszystkie działania przeprowadzono w sposób właściwy. Stąd też dla posługiwania się rachunkiem ekonomicznym w przedsiębiorstwie nie jest obojętne, jaki będzie obowiązywał układ cen, taryf itd. Nienależyte uregulowanie tych kwestii w gospodarce rzutuje oczywiście na stosowanie rachunku ekonomicznego.

6. Ważną sprawą staje się także posiadanie przez podmiot podejmujący decyzje dostatecznego i wiarygodnego zasobu informacji w momencie podejmowania decyzji, aby móc wyeliminować w najszerszym stopniu

<sup>38</sup> Jako parametry traktuję tutaj przede wszystkim: ceny, podatki, stawki i normy płacowe, stopy amortyzacji i oprocentowania, taryfy, koszty, marże itp.

niepewność co do przyszłych konsekwencji podjętej decyzji<sup>39</sup>. Postulować należy w związku z tym rozwijanie i doskonalenie bazy informacyjnej, dostarczającej w pełni wiarygodnych i wyczerpujących informacji potrzebnych dla stosowania rachunku ekonomicznego. Dotychczas nie istnieje tego rodzaju baza informacyjna w naszym systemie zarządzania gospodarką. Nie jest to bowiem możliwe przy braku stabilizacji w gospodarce.

Istotną rolę w tym zakresie powinny pełnić statuty i regulaminy przedsiębiorstw państwowych. Stwarzać powinny one taką wewnętrzną organizację w przedsiębiorstwie, która by zabezpieczyła właściwy przepływ informacji, a ponadto wyraźnie określać zadania poszczególnych organów i pracowników przedsiębiorstwa w tym zakresie. Warunkuje to bowiem dalszy postęp ekonomiczny w przedsiębiorstwie.

7. Ściśle związany jest z tym również problem kwalifikacji dyrektora i zespołu pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwie państwowym, stanowiącego w poprzednim okresie tzw. służby ekonomiczne<sup>40</sup>. Były to komórki przeprowadzające kalkulację ekonomiczną.

Zachodzi też pilna potrzeba doskonalenia i podnoszenia kwalifikacji pracowników przygotowujących informacje, szczególnie w zakresie postępowych metod i technik wykonywania funkcji ekonomicznych oraz zwiększenia udziału mechanizacji prac obliczeniowych i automatycznego przetwarzania informacji, co wiąże się ściśle z zakresem stosowania rachunku ekonomicznego. Postępowi w dziedzinie uzyskiwania informacji towarzyszyć musi równoległe postępowanie w metodach czytania i opracowywania tych ostatnich, co jest przedmiotem rachunku ekonomicznego. Zwiększenia wymaga też wyposażenie przedsiębiorstw w podstawowe urządzenia do przetwarzania informacji (np. maszyny matematyczne i liczące).

8. Nie rozstrzygnięty jest dotąd problem związku między obowiązkiem stosowania rachunku ekonomicznego w przedsiębiorstwie a obowiązkiem przedsiębiorstwa w zakresie ochrony i racjonalnego kształtowania środowiska i płynących z tego różnego rodzaju konsekwencji. Zagadnienie to, ze względu na liczbę występujących problemów, można tylko zasygnalizować, gdyż nie jest to zadaniem niniejszego artykułu.

<sup>39</sup> Zob. w tym zakresie T. Strzałkowski, *Prawo o organizacji i zadaniach informatyki w zarządzaniu gospodarką narodową*. (Maszynopis pracy doktorskiej złożony w Katedrze Zarządzania Gospodarką Narodową UAM, Poznań 1981).

<sup>40</sup> Na mocy § 10 ust. 2 uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 18 II 1972 r. w sprawie rozszerzenia uprawnień dyrektorów państwowych przedsiębiorstw przemysłu kluczowego i dyrektorów ich zjednoczeń (M.P. z 1972 nr 13, poz. 90 z późniejszymi zm.), przestały obowiązywać przepisy § 11-22 wytycznych, dotyczące zasad organizacji służb ekonomicznych w przedsiębiorstwach, zjednoczeniach i specjalistycznych jednostkach organizacyjnych przemysłu.

Wydaje się, że należy wziąć pod uwagę ten problem przy podejmowaniu decyzji produkcyjnych. Dotychczas ta problematyka należała do kompetencji kilku naczelnych organów administracji państwowej. Obecnie problem ten będzie należał do kompetencji nowo utworzonego Urzędu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej<sup>41</sup>.

Rozważania zawarte w niniejszym artykule nie wyczerpują całokształtu problemu. Wydaje się jednak, iż temu ważnemu problemowi warto poświęcić więcej uwagi w doktrynie oraz w praktyce gospodarczej.

## EFFECTS AND LEGAL CONDITIONING OF ECONOMIC CALCULUS

### Summary

A notion of economic calculus is introduced to legal provisions not for the first time. Presently though it has to be restudied on account of changes in legal position and in tasks of state enterprise.

Explication of the term is necessary on account of several reasons. It was previously used in different meanings. The Act of State Enterprises of 1981 includes provisions indicating at the need of operating enterprise on the grounds of economic calculus (thus it became a statutory notion). Several legal effects conditioning implementation of that method of activity are related to it. Yet, contents of economic calculus is not defined in the statutory provisions as well as a self-accounting method which used to be compulsory before. Besides, the Resolution No. 224 of the Council of Ministers introducing in 1964 the economic calculus and offering more precise explications on that method was revoked on 1982. A question of defining economic calculus against a background of other obligatory methods of activity for state enterprises is of particular importance. That situation can give rise to various misunderstandings and bar a consistent application of economic calculus in economic practice.

Implementation of economic calculus depends on several factors deciding whether economic calculus has a substantial importance also in the legal language or it remains a mere declaration without any specific contents.

First of all, in the light of legal provisions, a scope of subjects whose activity is to be conducted according to that method was changed. Economic **calculus first** known as „a method of decision-making” became a „general method of operating state enterprises”, including all moves. Economic calculus was thus formally shifted to the level of enterprise and it became one of essential elements of its functioning. It may suggest a change in sense of the calculus.

The calculus method, upon its implementation, calls for an unrestrained legal independence of state enterprises, as a prerequisite. All legal solutions introduced which increase competence of enterprise organs are right and justified. They should make their decisions independently and operate enterprise according to the law to fulfill its tasks. In turn, state organs can make decisions referring to enterprise

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 28 VII 1983 r. o utworzeniu Urzędu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (Dz. U. nr 44, poz. 201), Zob. także ustawę z dnia 31 I 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. nr 3, poz. 6). Zob. także: W. Radecki, *Odpowiedzialność przedsiębiorstw i ich kierowników za naruszenie wymagań ochrony środowiska*, PUG 1982, nr 3,

operation only when it is provided so in the statutes. Important legal regulation in implementation of the calculus are: defining a procedure of decision making, specifying legal means, enterprise is entitled to, against external decisions directed to it, introducing material liability of supervising organ.

It is difficult to offer an explicit answer whether a breach of economic calculus *is* to be treated as an infringement upon the law according to provisions on supervision, or whether there is a question of legal consequences at all.

Usefulness of the calculus depends on its correctness. It is in turn conditioned by validity of economic parameters. It is also important for the decision-making subjects to possess sufficient and reliable data in the moment of decision. Improvement in qualifications of management and data collecting employees is therefore indispensable.

A problem of relation between implementation of economic calculus and protection of environment is not solved.