

JANUSZ WIERZBICKI

## EKONOMICZNE I PRAWNICZE ASPEKTY ROZRACHUNKU GOSPODARCZEGO PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH

1. Zasada rozrachunku gospodarczego pojawiła się w polskim systemie zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi i zarazem w polskim systemie finansowym w 1950 r.<sup>1</sup>, w miejsce stosowanego wcześniej, bardziej tradycyjnego określenia — „zasady gospodarki handlowej”<sup>2</sup>. W ten sposób oznaczono początkowo w Związku Radzieckim, podobnie jak w innych krajach socjalistycznych, usamodzielnienie przedsiębiorstw wyodrębnionych z aparatu administracyjnego państwa, przez co nawiązywano wyraźnie do komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych w gospodarce kapitalistycznej. Prowadzenie przedsiębiorstw państwowych według zasady rozrachunku gospodarczego poczęło nabierać własnej, zasadniczo odmiennej treści w miarę umacniania planowania gospodarczego, ze stosownym ograniczeniem i przeobrażeniem stosunków rynkowych w gospodarce socjalistycznej<sup>3</sup>.

Odmienność rozrachunku gospodarczego od dawnej komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych nie zawsze jest w pełni uświadamiana, zwłaszcza w rozważaniach prawniczych (cywilistycznych). Wynika to — jak się wydaje — z przywiązywania głównego znaczenia do osobowości prawnej przedsiębiorstw państwowych. Nie bierze się jednak przy tym

<sup>1</sup> Dekret z 26 X 1950 o przedsiębiorstwach państwowych. Dz. U. nr 49 poz. 439 art 3 ust. 1; uchwała Rady Ministrów z 17 IV 1950 w sprawie zasad organizacji finansowej i systemu finansowego przedsiębiorstw państwowych objętych budżetem centralnym, MP. nr A-55 poz. 630 (analogiczne ujęcie znajdujemy w uchwale odnoszącej się do przedsiębiorstw terenowych — MP. nr A-102 poz. 1284).

<sup>2</sup> Dekret z 3 I 1947 o utworzeniu przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. nr 8 poz. 42 art. 4) wzorowany był dosyć wiernie na rozporządzeniu Prezydenta RP z 17 III 1927 o wydzieleniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych [...] oraz ich komercjalizacji (Dz.U. nr 25 poz. 195).

<sup>3</sup> W tej właśnie odmienności warunków działania przedsiębiorstw państwowych w gospodarce kapitalistycznej i socjalistycznej dopatrywać się można uzasadnienia kwestionowanej czasem zmiany określenia zasady „gospodarki handlowej” na zasadę „rozrachunku gospodarczego”. Rozrachunek gospodarczy nie jest jednak terminem szczęśliwie w języku polskim dobranym, nie oddaje nawet prawidłowo znaczenia rosyjskiego określenia „chozjastwiennyj razszet”.

często pod uwagę tego, że osobowość prawna przedsiębiorstw odgrywa inną rolę w socjalistycznej gospodarce planowej niż w kapitalistycznej gospodarce rynkowej, a powszechnie już — co wydaje się tu dużo ważniejsze — tego, że inne są w obu tych przypadkach przyczyny wyposażania przedsiębiorstw państwowych we „własne” prawa podmiotowe odrębne od praw państwa, w interesie którego te przedsiębiorstwa działają.

Oparcie przedsiębiorstw socjalistycznych na rozrachunku gospodarczym wiąże się, podobnie do komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych w gospodarce kapitalistycznej, z prawnoorganizacyjnym wyodrębnieniem tych przedsiębiorstw z państwowego aparatu administracyjnego i zarazem funduszowym ich wyodrębnieniem ze skarbu państwa. Formalnym tego wyrazem jest przypisywanie przedsiębiorstwom państwowym osobowości prawnej. Toteż w kodeksie cywilnym z 1964 r., w którym uwzględniono socjalistyczne organizacje gospodarcze jako nową kategorię osób prawnych, przedsiębiorstwa państwowe oraz ich zjednoczenia zostały zaliczone do najważniejszych — obok skarbu państwa i banków państwowych — kategorii osób prawnych z formalnym tylko tego uzależnieniem do dokonania przepisanej rejestracji<sup>4</sup>.

Zasada osobowości prawnej przedsiębiorstw państwowych została sformułowana wcześniej, w tym samym brzmieniu, w dekreście o przedsiębiorstwach państwowych z 1950 r., gdzie poza tym wymienia się oparcie tych przedsiębiorstw na zasadzie rozrachunku gospodarczego<sup>5</sup>. W kodeksie cywilnym z 1964 r. wzmiankuje się już tylko okazjnie o zasadzie rozrachunku gospodarczego obok osobowości prawnej — gdy mianowicie mowa jest o braku odpowiedzialności skarbu państwa za zobowiązania przedsiębiorstw państwowych oraz innych państwowych osób prawnych działających na zasadzie rozrachunku gospodarczego (art. 40). Rozrachunek gospodarczy jest tu w sposób oczywisty traktowany jako kategoria stojąca poza prawem cywilnym, chociaż ściśle powiązana z osobowością prawną, przypisywaną w prawie cywilnym przedsiębiorstwom państwowym.

Rozrachunek gospodarczy jest formą zarządu przedsiębiorstwami państwowymi a osobowość prawna — formą ich uczestniczenia w obrocie gospodarczym. Tego rodzaju przeciwstawienie obu tych kategorii nie wyjaśnia jeszcze sposobu ich rozgraniczenia w praktyce, gdzie spotykamy się najczęściej — jeśli nawet nie z ich utożsamianiem — to z traktowaniem osobowości prawnej jako jednej z cech rozrachunku gospodarczego przedsiębiorstw państwowych. Tym łatwiej zaś o to, że rozrachunek gospodarczy kojarzy się dosyć powszechnie z dawną komercjalizacją

<sup>4</sup> Dz. U. 1964 nr 16 poz. 93 art. 33 § 1 i art. 37 § 1. Prowadzi to zresztą do rozróżnienia osobowości prawnej, opartej na przesłankach formalnych (wpis do rejestru), oraz zdolności prawnej, określanej przesłankami natury faktycznej.

<sup>5</sup> Tekst jednolity Dz. U. 1960 nr 18 poz. 111 art. 2 i 3.

przedsiębiorstw państwowych. Nasuwa się stąd potrzeba bliższego wyjaśnienia stosunku rozrachunku gospodarczego oraz osobowości prawnej przedsiębiorstw socjalistycznych do komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych w gospodarce kapitalistycznej.

2. Wyodrębnienie prawno-organizacyjne i funduszowe przedsiębiorstw państwowych oraz związane z tym nadanie tym przedsiębiorstwom osobowości prawnej wynikało w gospodarce kapitalistycznej z potrzeby zwiększenia efektywności uczestniczenia przez państwo w obrocie gospodarczym. Celem i właściwym sensem przyjętych w tym zakresie rozwiązań było więc dostosowanie formy działania przedsiębiorstw państwowych do warunków kapitalistycznej gospodarki rynkowej, co wymagało uczynienia z poszczególnych przedsiębiorstw prawnie wyodrębnionych podmiotów obrotu gospodarczego — według wzoru powszechnie występującego w obrocie rynkowym. Oznaczało to podporządkowanie przedsiębiorstw państwowych tym samym normom prawa cywilnego, które normują działalność ogółu jednostek występujących na rynku. Do tego właśnie sprowadzała się koncepcja komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych, jaka rozwinęła się w burżuazyjnym ustawodawstwie wraz z nasileniem etatyzmu gospodarczego w zachodnioeuropejskich państwach kapitalistycznych i w tych samych warunkach w Polsce przedwrześniowej.

Podobna tendencja zdaje się czasem wyzierać z rozważań cywilistycznych o osobowości prawnej przedsiębiorstw socjalistycznych. Charakterystyczne wydają się poglądy wyrażane w tym zakresie w szerokiej dyskusji nad projektem nowego kodeksu cywilnego w Polsce. W dyskusji tej uwypuklano potrzebę uczynienia z przedsiębiorstw państwowych odrębnych podmiotów w obrocie gospodarczym, wiążąc to powszechnie zarówno z przyznaniem tym przedsiębiorstwom osobowości prawnej, jak i oparciem ich zarządu na zasadzie rozrachunku gospodarczego<sup>6</sup>. Zasadniczym tego celem — przynajmniej w świetle dyskusji nad projektem kodeksu cywilnego — ma być efektywniejsze, albowiem normowane przepisami prawa cywilnego a nie administracyjnego, uczestniczenie przedsiębiorstw państwowych w obrocie gospodarczym. Niejednokrotnie wiąże się z tym jeszcze przekonanie, że bez tego zostałyby one w istocie rzeczy pozbawione charakteru „przedsiębiorstwa”<sup>7</sup>.

Wydaje się, że stawianie w tych rozważaniach osobowości prawnej oraz rozrachunku gospodarczego na wspólnej płaszczyźnie potrzeb obrotu jest wyrazem adoptowania w warunkach socjalistycznej gospodarki pla-

<sup>6</sup> Por. m. in. J. Gwiazdomorski, *Socjalistyczne organizacje gospodarcze w projekcie kodeksu cywilnego PRL*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego [PUG] 1960, nr 4, s. 109 - 110.

<sup>7</sup> Szczególnie wyraźne stanowisko zajął w tym zakresie R. Piotrowski, *Prawo obrotu przedsiębiorstw uspołecznionych*, PUG 1960, nr 4, s. 114 - 115.

nowej poglądów wywodzących się z doświadczeń kapitalistycznej gospodarki rynkowej. Podobne wątpliwości wiążą się z poglądem, że jednostki państwowe nabierają w gospodarce socjalistycznej charakteru „przedsiębiorstwa” w następstwie tego, że stają się one prawnie wyodrębnionymi podmiotami obrotu gospodarczego, podległymi normom prawa cywilnego a nie administracyjnego.

Wyjaśnienia wymaga przede wszystkim stosunek rozrachunku gospodarczego do osobowości prawnej przedsiębiorstw państwowych. Obie te kategorie są ze zrozumiałych względów współlistniejące, skoro rozrachunek gospodarczy jest formą zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi, a osobowość prawna formą uczestniczenia tych przedsiębiorstw w obrocie gospodarczym. Znajduje to wyraz w prawie cywilnym, bez objaśnienia jednak na czym polega związek między obiema tymi kategoriami. Cywilistyka nie potrzebuje zajmować się bliżej zasadą rozrachunku gospodarczego, przedmiotem jej zainteresowań jest bowiem obrót gospodarczy a nie zarząd przedsiębiorstwami państwowymi. Nie wydaje się mimo to wystarczające ograniczenie się przez nią do samego wskazania na współlistnienie obu tych kategorii, bez wyjaśnienia znaczenia, jakie ma dla wyodrębnienia prawnego przedsiębiorstw państwowych oparcie ich zarządu na zasadzie rozrachunku gospodarczego<sup>8</sup>.

Właściwym punktem wyjścia może tu być pojęcie przedsiębiorstwa socjalistycznego. Mimo całej płynności tego pojęcia, dla potrzeb prowadzonych tu rozważań wystarcza określenie przedsiębiorstwa jako zdecentralizowanej, w ograniczonym zakresie, jednostki decyzji gospodarczej rozporządzającej środkami niezbędnymi dla realizacji zadań produkcyjnych (czy także inwestycyjnych), przy czym prowadzona w tym zakresie działalność jest bezpośrednio lub pośrednio podporządkowana narodowym planom gospodarczym<sup>9</sup>. Uczynienie z przedsiębiorstw państwowych podstawowego ogniwa systemu zarządzania gospodarką socjalistyczną stanowi o ekonomicznej treści rozrachunku gospodarczego.

Przedsiębiorstwa prowadzone na zasadzie rozrachunku gospodarczego zostają wyodrębnione prawnie i jeśliby nawet wyodrębnienie to nie było przeprowadzone formalnie przez przypisanie przedsiębiorstwom osobowości prawnej, nie tracą one przez to zdolności do działań prawnych (przynajmniej w obrocie społecznym). Jak widać, uzyskanie przez państwowe jednostki gospodarcze „rangi” przedsiębiorstwa nie wynika wcale z uczynienia tych jednostek prawnie wyodrębnionymi podmiotami obrotu gospodarczego, raczej na odwrót.

<sup>8</sup> Nie znajdujemy zresztą tego również i w prawie administracyjnym, którego przedmiotem jest znowu wyłącznie zarządzenie przedsiębiorstwami państwowymi a nie obrót gospodarczy.

<sup>9</sup> Podobną definicję przyjmuje S. Buczkowski jako podstawę swych rozważań w pracy: *Decentralizacja i rozrachunek gospodarczy*, PUG 1956, nr 10.

Cywilnoprawna reglamentacja stosunków w obrocie uspołecznionym możliwa jest, podobnie, dzięki uczestniczeniu w tym obrocie jednostek państwowych, prowadzonych na zasadzie rozrachunku gospodarczego, a nie odwrotnie. Osobowość prawna przedsiębiorstw państwowych ma z tego właśnie względu sens tylko w powiązaniu z rozrachunkiem gospodarczym<sup>10</sup>. Tym bardziej dotyczy to zdolności prawnej przedsiębiorstw państwowych, która zdaniem niektórych cywilistów ma w obrocie uspołecznionym większe znaczenie od osobowości prawnej<sup>11</sup>.

Zasada rozrachunku gospodarczego uzyskuje w ten sposób charakter cechy nadrzędnej, stanowiącej o potrzebie uczynienia z przedsiębiorstw państwowych wyodrębnionych prawnie uczestników obrotu gospodarczego. Wydaje się dziwne, że zależności tej nie formułuje kodeks cywilny, ani nawet dekret o przedsiębiorstwach państwowych — i to w nowelizowanej jego postaci z 1960 r.<sup>12</sup>.

W oparciu o te wyjaśnienia można przejść do konkluzji, że oparcie zarządu przedsiębiorstw państwowych na zasadzie rozrachunku gospodarczego odgrywa w socjalistycznej gospodarce planowej tę samą rolę, jaką w kapitalistycznej gospodarce rynkowej odgrywały wymagania obrotu gospodarczego. Mianowicie, zarówno rozrachunek gospodarczy przedsiębiorstw socjalistycznych, jak i wymagania obrotu w kapitalistycznej gospodarce rynkowej prowadzą do przypisywania przedsiębiorstwom państwowym osobowości prawnej, a więc własnych praw podmiotowych, chociaż prawa te mogą się w obu tych przypadkach stosownie nie różnić<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Por. J. Wiszniewski, *Problematyka rozrachunku gospodarczego a nowelizacja przepisów o przedsiębiorstwach państwowych*, Państwo i Prawo [PiP] 1960 nr 8 - 9, s. 229 - 230.

<sup>11</sup> A. Stelmachowski, *Czy kryzys osoby prawnej?* Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1968, nr 3, s. 206 - 207.

<sup>12</sup> W noweli tej wprowadzono do dekretu o przedsiębiorstwach państwowych zasadę samodzielności przedsiębiorstw w organizowaniu swej działalności, celem wykonania zadań wynikających z obowiązujących je wskaźników planowych (art. 1 ust. 2 tekstu jednolitego), nie zmierzała ona jednak właściwie do ustawienia przedsiębiorstw jako zdecentralizowanych ośrodków decyzji gospodarczej, a głównie do bliższego określenia ich sytuacji prawnej w obrocie gospodarczym (J. Wiszniewski, op. cit., s. 244).

<sup>13</sup> Osobowość prawna przedsiębiorstw socjalistycznych nie jest np. w pełni zgodna z zasadą niepodzielności mienia ogólnonarodowego w państwie socjalistycznym, jaka została wyrażona w art. 128 k.c. w następującym brzmieniu: § 1. Socjalistyczna własność ogólnonarodowa (państwowa) przysługuje niepodzielnie państwu. § 2. W granicach swej zdolności prawnej państwowe osoby prawne wykonują w imieniu własnym względem zarządzanych przez nie części mienia ogólnonarodowego uprawnienia płynące z własności państwowej (Dz. U. 1964 nr 16 poz. 93). Wywołuje to liczne kontrowersje w piśmiennictwie prawniczym (por. S. Buczkowski, *Przedsiębiorstwo państwowe i jego majątek w świetle przepisów kodeksu cywilnego*, PUG 1965, nr 3; S. Grzybowski, *O stosunkach cywilnopraw-*

Bliższe określenie stosunku zachodzącego między oparciem zarządu przedsiębiorstw na zasadzie rozrachunku gospodarczego a cywilnoprawną reglamentacją obrotu gospodarczego wymaga rozpatrzenia ekonomicznych założeń rozrachunku gospodarczego. Istoty rozrachunku należy bowiem poszukiwać w dziedzinie planowej organizacji stosunków wytwórczych w państwie socjalistycznym, a więc poza dziedziną stosunków prawnych w ogólności, a prawa cywilnego w szczególności. Dopiero po wyjaśnieniu tych założeń będzie można bliżej rozpatrzeć stopień, w jakim do poszczególnych dziedzin prawa, a zwłaszcza do cywilistyki, należy formułowanie instytucji prawnych rozrachunku.

3. Istota rozrachunku gospodarczego związana jest z działalnością przedsiębiorstw państwowych w warunkach planowej organizacji socjalistycznych stosunków wytwórczych. Znajdują one wyraz przede wszystkim w objęciu podstawowych środków produkcji własnością państwową i związanym z tym oparciem gospodarki narodowej na ogólnopaństwowym planowaniu, jak również w podporządkowaniu prowadzonej w tych warunkach działalności gospodarczej prawom ekonomicznym socjalizmu. Szczególne znaczenie przywiązuje się w tym zakresie do prawa wartości, związanego zarówno z wymianą wytworów działalności gospodarczej, jak i podziałem rezultatów tej działalności, z szerokim przy tym wykorzystaniem pieniężnych form wartości.

Efektywna realizacja narodowych planów gospodarczych — przez co powszechnie rozumie się zarówno wykonywanie planowych zadań produkcyjnych przy pomocy najniższych kosztów (tj. oszczędność zasobów produkcyjnych), jak i najlepsze dostosowanie produkcji do potrzeb odbiorców (tj. równoważenie podaży z efektywnym popytem) — wymaga przesunięcia określonej sfery dyspozycji gospodarczej na szczebel przedsiębiorstwa, mierzenia i porównywania nakładów z wynikami działalności gospodarczej poszczególnych przedsiębiorstw, oparcia na tym rachunku oceny działalności przedsiębiorstw, i przy tym także uruchomienia bodźców powiązanych z wynikami tego rachunku<sup>14</sup>.

*nych na tle zasady jednolitej własności państwowej*, Studia Cywilistyczne Kraków 1966, t. VIII; J. Gwiazdomorski, *Zasada jedności państwowej własności socjalistycznej a osobowość prawna przedsiębiorstw państwowych*, PiP 1967, nr 4-5; S. Szer, *Prawa podmiotowe państwowych osób prawnych*, PiP 1967, nr 6; J. Wasilkowski, M. Madey, *Przyczynek do dyskusji nad zasadą jedności mienia ogólnopaństwowego*, PiP 1967, nr 12).

<sup>14</sup> Tzw. obiektywna konieczność rozrachunku gospodarczego zdaje się tu oznaczać, że zaniechanie działania mającego na celu efektywną realizację planów gospodarczych, powoduje ujemne skutki gospodarcze, tzn. zarówno straty materialne, jak i brak właściwego zaspokojenia potrzeb społecznych. Wynika to właśnie z nieliczenia się z prawami ekonomicznymi socjalizmu, a zwłaszcza z prawem wartości.

Zarządzanie przedsiębiorstwami państwowymi na zasadzie rozrachunku gospodarczego polega właśnie na uczynieniu z przedsiębiorstwa podstawowego ogniwa realizacji narodowego planu gospodarczego, co pozwala na uruchomienie właściwego gospodarce przedsiębiorstwa mechanizmu kontrolno-bodźcowego<sup>15</sup>. Podstawą tego mechanizmu jest globalne wyliczanie się przez poszczególne przedsiębiorstwa efektami swej działalności gospodarczej, ze środków otrzymywanych przez nie dla realizacji planowych zadań. Umożliwia to zastosowanie, obok mierników szczegółowych (ilościowych), syntetycznych (pieniężnych) mierników działalności przedsiębiorstw — przede wszystkim w postaci wskaźnika wyniku finansowego: produkcji czystej, akumulacji finansowej, zysku itp. — i dzięki temu uzależnienie sytuacji finansowej każdego przedsiębiorstwa oraz korzyści materialnych jego pracowników od osiągniętych efektów działalności gospodarczej.

Zasada rozrachunku gospodarczego może znajdować zastosowanie w rozmaitych systemach zarządzania, tzn. przy rozmaitej szczegółowości dyrektyw formułowanych dla poszczególnych przedsiębiorstw. Stąd właśnie spotykamy się z rozrachunkiem gospodarczym zarówno przy daleko idącej centralizacji zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi, jak i przy próbach szerszego włączenia tych przedsiębiorstw w orbitę mechanizmu rynkowego (zawsze zresztą z ograniczeniami wynikającymi z narodowych planów gospodarczych).

Nie wydaje się zatem właściwe sprowadzanie znaczenia rozrachunku gospodarczego wyłącznie do gospodarnego (oszczędnego) wykonywania przez poszczególne przedsiębiorstwa planowych zadań, ani też do najlepszego dostosowania produkcji przedsiębiorstw do preferencji rynkowych. Przecistawianie sobie obu tych ujęć jest wyrazem utożsamiania rozrachunku gospodarczego z określonymi systemami zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi, czyli — inaczej mówiąc — z określonymi metodami wykonywania narodowych planów gospodarczych. Tymczasem zasada rozrachunku odnosi się do wszelkich, możliwych do zastosowania w gospodarce socjalistycznej systemów zarządzania, w warunkach gdy realizacja planów następuje przy wykorzystaniu formy przedsiębiorstw, tzn. zdecentralizowanych — w węższym lub szerszym zakresie — jedno-

<sup>15</sup> Od dawna toczy się spór o to, czy oparcie przedsiębiorstw na zasadzie rozrachunku gospodarczego właściwe jest wyłącznie przedsiębiorstwom państwowym, czy także i spółdzielczym, których działalność zostaje podobnie oparta na narodowych planach gospodarczych. Spór ten wydaje się bezprzedmiotowy w warunkach, gdy organizacje spółdzielcze traktowane są na równi z przedsiębiorstwami państwowymi jako wykonawcy narodowego planu gospodarczego. Charakterystyczne, że ustawa z 17 II 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach nie wspomina ani razu o rozrachunku gospodarczym (Dz. U. nr 12, poz. 61), natomiast w przepisach szczegółowych mówi się niejednokrotnie o jednostkach spółdzielczych prowadzonych według zasady rozrachunku gospodarczego.

stek decyzji gospodarczej, które rozliczają się globalnie efektami swej działalności ze środków otrzymanych dla realizacji planowych zadań.

Oznacza to możliwość dosyć elastycznego formułowania ekonomicznego znaczenia rozrachunku gospodarczego, począwszy od wyboru przez poszczególne przedsiębiorstwa samych technik produkcyjnych, aż do swobody określania przez nie poza tym jeszcze struktury i rozmiarów produkcji w oparciu o parametry rynkowe. Swoboda działania przedsiębiorstw państwowych możliwa jest oczywiście tylko w takim stopniu, w jakim oparty na kryterium rentowności (lub na innym równorzędnym kryterium) dobór przez nie same zadań produkcyjnych okazuje się zgodny z proporcjami określonymi w danym zakresie w narodowym planie gospodarczym. W ten sposób ekonomiczne założenia rozrachunku gospodarczego, dostosowane do aktualnych zasad wykonywania planów, wyrażają stopień samodzielności przedsiębiorstw państwowych.

Na zasadzie rozrachunku gospodarczego opiera się w głównej mierze wykonywanie planowych zadań produkcyjnych, w ramach istniejących już urzędów wytwórczych przedsiębiorstw. Nie można co prawda wykluczać możliwości rozszerzania przez same przedsiębiorstwa swych mocy wytwórczych, decyzje inwestycyjne są jednak w najszerszej mierze podejmowane na wyższych szczeblach zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi. Stąd właśnie wywodzi się odnoszenie rozrachunku gospodarczego przede wszystkim do działalności eksploatacyjnej, uzupełnionej stosunkowo wąsko zakreślonym zasięgiem własnej działalności inwestycyjnej przedsiębiorstw. Spotyka się czasem odnoszenie rozrachunku gospodarczego również do wykonawstwa inwestycji scentralizowanych, ma to jednak już zupełnie inne znaczenie.

4. System zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi na zasadzie rozrachunku gospodarczego odpowiada wymaganiom centralizmu demokratycznego, będącego ogólną zasadą funkcjonowania planowej gospodarki socjalistycznej w jej całości. Elementy centralizmu wyrażają w tym systemie: a) podporządkowanie działalności przedsiębiorstw państwowych planom, opracowanym w głównej mierze na podstawie nakazów i zakazów centralnego organu gospodarczego, b) przyjęcie stopnia wykonania planowych zadań jako podstawy oceny efektywności gospodarczej poszczególnych przedsiębiorstw i w związku z tym także jako podstawy bodźców materialnego zainteresowania pracowników przedsiębiorstw, c) uzależnienie sytuacji finansowej przedsiębiorstw od stopnia wykonania planowych zadań, z rygorystycznym drenażem środków wykraczających poza związane z tym zapotrzebowanie. Demokratyzm tego systemu wyraża się natomiast: a) w możliwości częściowo samodzielnego stanowienia przez poszczególne przedsiębiorstwa o swych planach, na warunkach ściśle określonych przez organy centralne i zarazem pod ścisłym nadzorem jednostek nadrzędnych przedsiębiorstw, b) przede wszyst-

kim jednak w zapewnieniu kierownictwu i załodze przedsiębiorstw swobody działania, mającej na celu gospodarną (oszczędną) realizację planowych zadań, z materialnym ich zainteresowaniem osiągniętymi w tym zakresie efektami.

Rozpatrując w tych ramach istotę rozrachunku gospodarczego nie wnikano poprzednio bliżej w całokształt warunków, stanowiących o dopuszczalnym stopniu samodzielności przedsiębiorstw państwowych. Na problematykę decentralizacji systemu gospodarczego składa się nie tylko sama konstrukcja narodowych planów gospodarczych, czyli stopień szczegółowości wskaźników planowych oraz ich dyrektywności wobec poszczególnych przedsiębiorstw. Problematyka ta obejmuje również faktyczne warunki, umożliwiające dokonywanie przez poszczególne przedsiębiorstwa samodzielnego wyboru zadań produkcyjnych — na podstawie przeprowadzanego przez nie samego rachunku ekonomicznego — z uwzględnieniem właściwego gospodarce przedsiębiorstw oddziaływania kontrolno-bodźcowego. Od tych warunków zależy w praktyce, czy decyzje przedsiębiorstw będą zgodne z zamierzeniami organów centralnych, a więc czy w danych warunkach jest dopuszczalne ograniczenie stopnia szczegółowości narodowego planu gospodarczego.

Zabezpieczenie tych warunków okazało się w praktyce niezmiernie trudne, najwięcej zaś trudności sprawia właściwe regulowanie parametrycznych wielkości przeprowadzanego na szczeblu przedsiębiorstwa rachunku, jak i dobór właściwej podstawy mierników działalności gospodarczej przedsiębiorstw, czy wreszcie także właściwe oparcie na tych miernikach bodźców materialnego zainteresowania pracowników przedsiębiorstw<sup>16</sup>. Aktualny stopień stanowienia przez same przedsiębiorstwa o strukturze i rozmiarach produkcji pozostaje w związku z tym ciągle jeszcze bardzo ograniczony, a ekonomiczne znaczenie rozrachunku gospodarczego odnosi się w praktyce głównie do wyboru przez nie samego technika produkcyjnych.

Nie wydawało się to takie oczywiste w początkowym u nas okresie decentralizacji gospodarczej po 1956 r., gdy wielu ekonomistów uważało za możliwe zbliżenie modelu gospodarki socjalistycznej do warunków tzw. socjalistycznej gospodarki rynkowej (jako gospodarki „pseudokonkurencyjnej”). Pozwalałoby to bowiem na traktowanie „autonomicznego” przedsiębiorstwa państwowego jako jednostki niezależnej — w stosunkowo nawet szerokim zakresie swej działalności — od nakazów czy zakazów organów centralnych i innych jednostek nadrzędnych, a kierowanej

<sup>16</sup> Trudności tych nie usuwa zastępowanie parametrów rynkowych (ceny równowagi) przez parametry rozliczeniowe (ceny fabryczne); podnosi się coraz częściej potrzebę odejścia od kosztu własnego jako podstawy kształtowania wskaźników rentowności, a czasem kwestionuje nawet zasadę wiązania bodźców materialnego zainteresowania z wykonywaniem planowych zadań przedsiębiorstw.

w tym zakresie wyłącznie przy pomocy parametrów rynkowych (przede wszystkim tzw. cen równowagi)<sup>17</sup>.

Przeciwstawić temu trzeba „względne usamodzielnienie” przedsiębiorstw państwowych w warunkach socjalistycznej gospodarki planowej, w których znacznemu zawężeniu ulega sfera samodzielnej działalności przedsiębiorstw, z częściową przy tym zamianą parametrów rynkowych na parametry pozarynkowe (rozliczeniowe), przy czym ekonomiczne oddziaływanie organów centralnych i innych jednostek nadrzędnych staje się nie tylko bardzo ograniczone na rzecz nakazów planowych, lecz przy tym jeszcze uzupełnione szeroką możliwością doraźnej ingerencji jednostek nadrzędnych w sferze zasadniczo zastrzeżonej samodzielnej dyspozycji przedsiębiorstw. Jednostki nadrzędne mają przede wszystkim znaczny wpływ na kształtowanie parametrów pozarynkowych, a w przypadku gdy oparte na tych parametrach decyzje przedsiębiorstw okazują się niezgodne z zamierzeniami organów centralnych, mogą one nawet powstrzymać przedsiębiorstwa przed ich realizacją.

Do tego systemu sprowadza się w naszej praktyce właściwy sens decentralizacji gospodarczej. Oznacza ona ograniczone i warunkowe usamodzielnienie przedsiębiorstw państwowych, przy czym o stopniu usamodzielnienia decydują organy centralne, a podejmowane w tym zakresie decyzje przedsiębiorstw mogą być jeszcze korygowane przez jednostki nadrzędne<sup>18</sup>. Dopóki ingerencja ta nie idzie tak daleko, aby całkowicie pozbawić przedsiębiorstwa znaczenia ośrodka dyspozycyjnego (zarówno w zakresie techniki, jak i rodzaju oraz rozmiarów produkcji czy inwestycji), zasługują one na nazwę „przedsiębiorstwa”. Pozbawione tej rangi stałyby się zakładami wytwórczymi organów resortowych lub tylko gospodarstwami pomocniczymi jednostek budżetowych itp. W pierwszym przypadku mówi się co najwyżej o wewnętrznym (pełnym lub ograniczonym) rozrachunku gospodarczym, w drugim zaś nie zawsze nawet pojawiają się elementy rozrachunku gospodarczego (mianowicie gdy gospodarstwa pomocnicze oparte są na tzw. zasadach uproszczonych)<sup>19</sup>.

Ingerencja jednostek nadrzędnych w sferze zasadniczo zastrzeżonej samodzielnej decyzji przedsiębiorstw nie może być więc nieograniczona,

<sup>17</sup> Obszerna dyskusja na temat mechanizmu rynkowego w gospodarce socjalistycznej wyjaśniła umowność określenia „cen równowagi”, przy braku tzw. suwerenności konsumenta, nie dającej się pogodzić z planowym regulowaniem procesów rozwojowych.

<sup>18</sup> W niegdyś utartej, a obecnie zarzuconej terminologii prawa administracyjnego odnosi się do tego układu pojęcie „dekoncentracji”, a nie „decentralizacji” systemu gospodarczego (S. Buczkowski, *Decentralizacja*, op. cit., s. 372).

<sup>19</sup> Są to wszystko kategorie systemu finansowego, w systemie zarządzania wykorzystuje się w tym zakresie jedynie kategorię wewnątrzzakładowego rozrachunku gospodarczego (odpowiadającego w pewnym przybliżeniu wewnętrznemu ograniczonemu rozrachunkowi).

tzn. powinna się ona przejawiać tylko w określonych przypadkach (np. zmiany planów gospodarczych) oraz w określonych formach (przede wszystkim limitowania środków finansowych). Wskazuje to na potrzebę dokładnego precyzowania kompetencji jednostek nadrzędnych w stosunku do poszczególnych przedsiębiorstw<sup>20</sup>.

5. Konkretnie rozwiązania rozrachunku gospodarczego, stanowiące o rzeczywistym ukształtowaniu samodzielności przedsiębiorstw państwowych, znajdują rozwinięcie w przepisach prawnych. Szczególne w tym zakresie znaczenie mają: zasady opracowania i wykonywania planów przedsiębiorstw, uprawnienia jednostek nadrzędnych wobec poszczególnych przedsiębiorstw w trakcie realizacji przez nie planów, zasięg centralnego rozdzielnictwa środków produkcji, organizacja obrotu rynkowego w zakresie środków konsumpcyjnych oraz środków zaopatrzeniowych dla przedsiębiorstw, charakter stosunków umownych między przedsiębiorstwami, metody finansowania produkcji oraz inwestycji przedsiębiorstw i wreszcie system wynagradzania i premiowania pracowników, jak również ich udziału w wynikach finansowych przedsiębiorstw.

Ogólne ramy rozrachunku gospodarczego powinny znajdować sformułowanie w podstawowym akcie prawnym dotyczącym organizacji i gospodarki przedsiębiorstw państwowych, a więc przede wszystkim w dekreście o przedsiębiorstwach państwowych. W dekreście tym, w znowelizowanej jego postaci z 1960 r., poświęca się najwięcej miejsca pozycji prawnej przedsiębiorstwa w obrocie gospodarczym wraz z funduszowym jego wyodrębnieniem. Tymczasem problematyka osobowości prawnej została unormowana w 1964 r. przepisami prawa cywilnego. W tym więc zakresie przepisy dekretu o przedsiębiorstwach państwowych tracą właściwie na aktualności. W miejsce tego należałoby go obecnie uzupełnić bliższym określeniem pozycji prawnej przedsiębiorstwa jako zdecentralizowanego ośrodka decyzji gospodarczej, a więc sformułowaniem najważniejszych cech systemu zarządzania opartego na zasadzie rozrachunku gospodarczego przedsiębiorstw. Stwarzałoby to punkt wyjścia i zakreślałoby zarazem granicę dla szczegółowych w tym zakresie rozwiązań systemowych, zabezpieczając jednolitość tych rozwiązań, zarówno w odniesieniu do poszczególnych działów gospodarki narodowej, jak i do poszczególnych dziedzin działalności przedsiębiorstw państwowych. Z oczywistą szkodą nie zrealizowano tego dotąd w naszym ustawodawstwie.

Rozwiązania jurydyczne dotyczące systemu zarządzania podlegają nieustannej ewolucji, zmieniają się zwłaszcza warunki realizacji narodowych planów gospodarczych. Ekonomiczne założenia rozrachunku gospodarczego zależą od aktualnych w tym zakresie warunków, właściwą drogą dla

<sup>20</sup> Okazuje się to w praktyce niezmiernie trudnym do urzeczywistnienia postulatem dyskusji o reformie systemu zarządzania.

formułowania konkretnych rozwiązań rozrachunku jest zatem analiza działalności przedsiębiorstw na podstawie obowiązujących zasad opracowania i wykonywania narodowych planów gospodarczych — w rzeczywistych warunkach ich zastosowania w praktyce gospodarczej. Zasady te ograniczają w różnym stopniu swobodę działania przedsiębiorstw poszczególnych gałęzi przemysłu i innych działów gospodarki narodowej. Ekonomiczne znaczenie rozrachunku może się zatem różnić w odniesieniu do rozmaitych grup branżowych przedsiębiorstw.

Nie byłoby na pewno słuszne pozostawianie tej problematyki wyłącznie dyskusjom ekonomicznym bez obawy niewłaściwego interpretowania rozrachunku przy każdorazowym formułowaniu rozwiązań jurystycznych w tym zakresie. Stąd też rozrachunek gospodarczy stanowi przedmiot nie tylko studiów ekonomicznych, lecz także prawnych. Problematyka ta jest głównym przedmiotem zainteresowania prawa administracyjnego oraz finansowego.

Najszerzej w dotychczasowej praktyce legislacyjnej zajmuje się zagadnieniem rozrachunku gospodarczego prawo finansowe. Wynika to z powiązania rozrachunku gospodarczego z globalnym wyliczaniem się przez poszczególne przedsiębiorstwa ze środków przez nie otrzymanych dla realizacji planowych zadań, co wymaga zastosowania właściwych form gospodarki finansowej przedsiębiorstw. Zainteresowanie prawa finansowego rozrachunkiem gospodarczym nie jest więc przypadkowe, nie oznacza to jednak potrzeby ograniczania studiów nad rozrachunkiem gospodarczym do tej tylko problematyki.

Rozrachunek gospodarczy jako przedmiot studiów cywilistycznych może budzić największe wątpliwości. Dotychczasowe zainteresowanie cywilistyki tym przedmiotem zdaje się wynikać głównie z wiązania rozrachunku gospodarczego, na równi z osobowością prawną przedsiębiorstw państwowych, z obrotem społecznym. Sprowadzając rzeczywiste znaczenie rozrachunku gospodarczego w tym zakresie do roli czynnika stanowiącego o potrzebie przypisywania przedsiębiorstwom państwowym osobowości prawnej, zainteresowanie cywilistyki rozrachunkiem co prawda nie ginie, ale w każdym razie zostaje bardzo ograniczone — do wpływu określonych ram instytucjonalnych rozrachunku na osobowość (lub zdolność) prawną przedsiębiorstw<sup>21</sup>.

W stosunku do istniejącego stanu rzeczy stanowiłoby to zresztą nie tylko o wytyczeniu nowego kierunku, lecz także i nadaniu nowego znaczenia studiom cywilistycznym nad rozrachunkiem gospodarczym — bez potrzeby oczywiście bliższego wchodzenia przy tym w problematykę systemu zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi, co należy przede

<sup>21</sup> Prowadzone tu rozważania odnoszą się na równi do obu tych kategorii — osobowości prawnej oraz zdolności do działań prawnych przedsiębiorstw państwowych.

wszystkim do prawa administracyjnego. Kompleksowość stosunków zachodzących w obrocie uspołecznionym, przeplatanie się w tym zakresie stosunków cywilnoprawnych z administracyjnoprawnymi, nie pozwala oczywiście na ścisłe rozgraniczenie studiów dotyczących obu tych kategorii: rozrachunku gospodarczego oraz osobowości prawnej przedsiębiorstw państwowych.

Prawnicze konstrukcje rozrachunku gospodarczego muszą być oparte na ekonomicznych jego założeniach, nie powinno być zatem niezgodności między obu tymi ujęciami, chociaż inny w obu tych przypadkach punkt widzenia może prowadzić do przywiązywania głównego znaczenia do innych cech rozrachunku w jego ujęciu ekonomicznym i prawniczym, lub nawet do odmiennego formułowania niektórych cech rozrachunku<sup>22</sup>. Stanowi to o potrzebie konfrontowania obu tych ujęć i wzajemnego ich dopełniania.

Oddzielnego rozważenia wymagałoby zagadnienie rozrachunku gospodarczego zjednoczeń przedsiębiorstw państwowych, które występują — jak dotąd — w głównej mierze w charakterze niższego szczebla aparatu administracyjnego państwa, z ciągle jeszcze bardzo ograniczonymi uprawnieniami jednostek gospodarczych.

## SOME ECONOMIC AND JURIDICAL ASPECTS OF THE STATE ENTERPRISES

### Summary

Both principle of „khozraschet” and juristic personality characterize the state enterprises in the Polish economic legislation. The first one implies a form of their management accepted in the planned economy of the Soviet type, the other consists in participation in the exchange of commodities according to the civil law rules. The principle of „khozraschet” defines the aim of the activity of enterprises as the implementation of the planned tasks. They settle accounts with the State which supplies them with the financial means, by final effect of their activity. The system of planned economy can be more or less centralized. In both cases different types of „khozraschet” should be applied.

<sup>22</sup> Nie wszystkie ekonomiczne elementy rozrachunku dają się zresztą wyraźnie sprecyzować w instytucjach prawa (T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa 1967, s. 78).