

Stefan Zbigniew Szyszkowski

Magister praw

Kapitały obrotowe w skomercjalizowanych przedsiębiorstwach państwowych

Poruszając zagadnienie przedsiębiorstw państwowych w dobie obecnej, trzeba przede wszystkim podkreślić zmianę jaka zaszła w stosunku rządów poszczególnych krajów do rzeczonych przedsiębiorstw w okresie powojennym, t. j. okresie, kiedy wszystkie niemal państwa europejskie dążyły do odbudowy swoich finansów i zapewnienia równowagi budżetowej, zachwianej przez wielką wojnę. Zmiana ta podlegała na większym zainteresowaniu się państwa wynikami finansowymi swoich przedsiębiorstw i na dążeniu do znalezienia środków, zapewniających powiększenie tych rezultatów.

Również i w Polsce sprawa reorganizacji i usprawnienia zarządu przedsiębiorstw państwowych stopniowo zyskiwała coraz szersze kręgi zwolenników i wreszcie w r. 1927 znalazła rozwiązanie w ramowym rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1927 roku o wydzieleniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych przemysłowych, handlowych i górniczych oraz o ich komercjalizacji (D. U. R. P. Nr. 25 poz. 195).

Sprawa komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych w Polsce należy obecnie do spraw, które budzą żywe zainteresowanie w szerokich sferach naszego społeczeństwa i które są przedmiotem licznych badań i teoretycznych dyskusyj. Na czoło zagadnień, związanych z tym przedmiotem, wysuwają się przede wszystkim sprawy kapitałów obrotowych w skomercjalizowanych przedsiębiorstwach, sprawa własności użytkowanego przez nie majątku nieruchomego, zdolności kredytowej, stosunku Najwyższej Izby Kontroli Państwa do rzeczonych przedsiębiorstw, sprawa ich koncentracji i t. d.

W naszych rozważaniach zajmiemy się bliżej jedynie spra-

wą kapitałów obrotowych skomercjalizowanych przedsiębiorstw państwowych oraz związanymi z nią sprawami zdolności kredytowej i własności majątku nieruchomego, użytkowanego przez te skomercjalizowane przedsiębiorstwa.

Każde racjonalnie prowadzone przedsiębiorstwo przemysłowe musi posiadać kapitał, potrzebny do uruchomienia zakładu, a następnie do finansowania jego produkcji. Poza tem o ile kapitał ten nie stanowi własności przedsiębiorstwa, musi on być nisko oprocentowany, aby przedsiębiorstwo w początkowym, niewątpliwie najtrudniejszym okresie swego istnienia znajdowało się w warunkach konkurencyjnych, nie o wiele gorszych, niż inne przedsiębiorstwa tego rodzaju. Niestety, skomercjalizowane przedsiębiorstwa kapitału takiego w dostatecznej ilości nie posiadają, gdyż przy ich wydzielaniu Państwo nie przyznało im odpowiednich sum obrotowych, majątek zaś ruchomy, przekazany przedsiębiorstwom na podstawie art. 5 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1927 roku, nie okazał się na ten cel wystarczający.

Powstaje obecnie kwestja, w jaki sposób przedsiębiorstwa mają zdobyć potrzebny im kapitał. Oczywiście najprostszem byłoby utworzyć go z czystych zysków przedsiębiorstwa, jednakże nie we wszystkich przedsiębiorstwach możliwe to jest natychmiast, a przeciwnie cały szereg przedsiębiorstw, zwłaszcza te, które pracują na zaspokojenie potrzeb Państwa, byćdzie musiało pracować co najmniej kilka lat, aby uzyskać potrzebne na ten cel fundusze. Z tego wynika, że w okresie przejściowym, t. zn. w okresie, zanim przedsiębiorstwa wypracują na własność potrzebny im kapitał, zmuszone są one uzyskiwać niezbędne fundusze bądź w drodze zaliczek wpłaconych na poczet zamówień, bądź w drodze zaciągania pożyczek. Pierwsze z tych rozwiązań może mieć praktyczne zastosowanie jedynie w stosunku do przedsiębiorstw, których odbiorcą jest Państwo, przeciwnie, jeśli chodzi o przedsiębiorstwa, pracujące na rynek prywatny, zastosowanie tej metody w obecnych warunkach rynku towarowego jest nie do pomyślenia. Na poważne trudności napotyka jednak i sprawa zaciągania kredytów, ze względu na statut Banku Gospodarstwa Krajowego, który właśnie jest powołany do pomocy kredytowej przedsiębiorstwom państwowym. Z jednej bowiem strony, jeśli chodzi o kredyt krótkoterminowy, który może być udzielony bądź w drodze dyskonta rymes kupieckich, bądź w formie zaliczki na sumy budżetowe, bądź wreszcie pod zastaw towaru, to napotyka on na poważne

trudności i nie może być źródłem dla zdobycia potrzebnej ilości kapitałów, z przyczyn wpływających bądź z faktycznych stosunków w przedsiębiorstwach państwowych, bądź z ograniczeń w statucie Banku. Również poważne trudności nasuwają się przy kredycie długoterminowym, ponieważ przedsiębiorstwa skomercjalizowane, będąc jedynie przedsiębiorstwami eksploatacyjnymi, nie posiadają własności użytkownego majątku nieruchomego i wobec tego nie są uprawnione do udzielania hipotecznego zabezpieczenia, bez którego znowu bank nie jest w możności udzielenia kredytu. Gwarancja zaś Państwa do wysokości całego majątku nieruchomego, użytkowanego i zarządzanego przez przedsiębiorstwo, przewidziana w art. 11 Rozporządzenia, będąc gwarancją globalną za wszystkie zobowiązania danego przedsiębiorstwa, nie może być traktowana jako dostateczne zabezpieczenie dla udzielonego kredytu bankowego.

W celu zaradzenia temu ujemnemu stanowi rzeczy w dziedzinie kapitałów obrotowych skomercjalizowanych przedsiębiorstw państwowych, wysuwają się następujące wskazania i dezyderaty:

1. Na przyszłość przy wydzielaniu i komercjalizowaniu przedsiębiorstw państwowych Państwo winno wyposażyć je z funduszy budżetowych w niezbędny kapitał obrotowy, zwłaszcza zaś w kapitał na uruchomienie produkcji.

2. Jeśli chodzi o przedsiębiorstwa już skomercjalizowane, to należy przewidzieć w budżecie Państwa dotacje na rzecz tych, które nie posiadają jeszcze dostatecznych kapitałów obrotowych. Wysokość tych dotacji odpowiadałaby wysokości 50% czystego zysku bilansowego, przekazywanego w myśl art. 14 Rozporządzenia Skarbowi Państwa przez dane przedsiębiorstwo, oraz wpływów z podatku dochodowego, do opłaty którego przedsiębiorstwo obowiązane jest zgodnie z postanowieniami art. 30.

3. Wreszcie przedsiębiorstwa skomercjalizowane muszą mieć ułatwione zdobywanie potrzebnych im kapitałów w drodze zaciągania pożyczek hipotecznych. W tym celu należy im przekazać własność obecnie użytkowanego i zarządzanego majątku państwowego. Za koniecznością przekazania przedsiębiorstwom państwowym własności użytkowanego przez nie majątku nieruchomego wypowiedziała się również konferencja w sprawie przedsiębiorstw państwowych z dnia 16 października 1928 r.

Naszem zdaniem, dwa pierwsze postulaty należy uznać za wysoce uzasadnione. Państwo bowiem, wydzielając z ogólnej administracji poszczególne przedsiębiorstwa przemysłowe i opierając ich gospodarkę na samowystarczalności, musi stworzyć dla ich działalności mocne i zdrowe podstawy gospodarcze. Jedną z tych podstaw będzie właśnie zapewnienie przedsiębiorstwom dostatecznych kapitałów obrotowych. Wysokość ich musi być oparta, jeśli chodzi o istniejące już przedsiębiorstwa, na przeciętnych cyfrach obrotu z paru lat ostatnich oraz na liczbach zapasów gotowych produktów i bieżącej gotówki, które przedsiębiorstwo potrzebuje mieć do dyspozycji w normalnych warunkach. Oczywiście przypominamy jeszcze raz, że nie można tu zbyt generalizować i że czasami fundusz, który winien być oddany do dyspozycji przedsiębiorstwa, musi przekraczać tę cyfrę normalną ze względu na szczególne indywidualne warunki. Ma to np. miejsce w „Polminie”, gdzie wobec trudności zbytu gotowych produktów mineralnych zapasy tych ostatnich stale wzrastają, powodując w ten sposób coraz większe unieruchomienie kapitałów przedsiębiorstwa.

Przy przedsiębiorstwach nowoutworzonych cyfry potrzebnego kapitału winny być oparte bądź na teoretycznych, możliwe ścisłych obliczeniach, bądź wreszcie na cyfrach kapitału obrotowego, posiadanego w analogicznych przedsiębiorstwach prywatnych.

Jeśli chodzi o projekt wyposażenia w potrzebny kapitał obrotowy obecnie skomercjalizowanych przedsiębiorstw przez udzielenie im dotacji, to myśl tę należy uznać również za zupełnie słuszną z tych samych, co i w pierwszym wypadku, powodów.

Przyjęcie powyżej omówionych postulatów, co do wyposażenia skomercjalizowanych przedsiębiorstw w niezbędny kapitał obrotowy, jest jeszcze i z tego powodu uzasadnione, że chociaż przedsiębiorstwa te posiadają prawo do zysku, to jednak w praktyce prawo to nie może być zbyt rygorystycznie stosowane, trzeba bowiem pamiętać, że przedsiębiorstwa państwowe są również narzędziem polityki gospodarczej Państwa i że wobec tego celem ich jest nie tylko przynoszenie jak największych zysków, a często przeciwnie, zysk zupełnie nikły lub nawet wyrzeczenie się tego zysku przez Państwo jest gospodarczo bardziej uzasadnione. Kierownictwo skomercjalizowanych przedsiębiorstw musi zawsze zdawać sobie sprawę, że istota komercjalizacji bynajmniej nie polega na prze-

jęciu bez zastrzeżeń naczelnej zasady działalności prywatnych przedsiębiorstw, którą jest osiąganie możliwie jak największych zysków, lecz przede wszystkim na przejściu metod stosowanych w tych przedsiębiorstwach.

Również produkcja na rynek prywatny zasadniczo jest uzasadniona i pożądana, trzeba jednak pilnie baczyć, aby teza ta, przyjęta jako zasada, nie prowadziła do tworzenia nowych, gospodarczo bynajmniej nie koniecznych przedsiębiorstw, któreby były źródłem konkurencji z przemysłem prywatnym.

Przechodząc wreszcie do omówienia ostatniej tezy t. j. postulatu przekazania własności majątku, obecnie pozostającego w użytkowaniu skomercjalizowanych przedsiębiorstw, na rzecz tych przedsiębiorstw, zmuszeni jesteśmy oświadczyć, że zdaniem naszym, nie posiada on istotnego znaczenia i nie jest bynajmniej konieczny dla rozwiązania interesującego nas zagadnienia kapitałów obrotowych.

Dyskusja w tej sprawie nie jest u nas zjawiskiem nowym. Jeszcze w kwietniu 1927 roku Prezes Komisji Opiniodawczej (Przemysłowej) przy Prezesie Komitetu Ekonomicznego Ministrów, p. Andrzej Wierzbicki, wypowiedział w tej sprawie następującą opinię:

„Ze stanowiska gospodarczego cała konstrukcja pozostawiająca majątek nieruchomy Państwu, zaś oddająca przedsiębiorstwu jedynie majątek ruchomy, jest sztuczna, niezrozumiała i nawet przy gwarancji Skarbu do wysokości wartości majątku nieruchomego nie daje powołanemu do życia przedsiębiorstwu racjonalnych podstaw gospodarczych.

Używalność majątku nieruchomego, jako aktyw bilansowych, budzi daleko idące wątpliwości”.

Nie będziemy wdawali się tutaj w szczegółową dyskusję co do słuszności twierdzenia wysuniętego przez p. Wierzbickiego, zaznaczamy jedynie, że zarówno prywatne życie gospodarcze zna formę przedsiębiorstwa eksploatacyjnego, które zarządza i użytkuje majątek nieruchomy, stanowiący własność innej osoby fizycznej lub prawnej, jak również, że w Państwach Zachodnie Europy (Niemcy, Belgja) przyjęto przy komercjalizacji formę przedsiębiorstwa eksploatacyjnego, które ma przyznane na ściśle określony przeciąg czasu prawo do użytkowania majątku nieruchomego, pozostającego nadal własnością Państwa. Wartość rocznego użytkowania, pomnożona przez liczbę lat, na jaką prawo użytkowania zostało przyznane skomercjalizowanemu przedsiębiorstwu, stanowi jego kapitał zakładowy.

Wysunięcie obecnie tezy przeniesienia własności majątku nieruchomego na skomercjalizowane przedsiębiorstwa podyktowane było przede wszystkim względami oportunistycznymi, a w szczególności względami kredytowymi. Nie zastanowiono się natomiast zupełnie nad niebezpieczeństwami, jakie mogą wynikać z podobnego rozwiązania sprawy.

Przedewszystkiem, naszym zdaniem, rolę zasadniczą odgrywa tu nie samo przeniesienie własności nieruchomości na skomercjalizowane przedsiębiorstwa, lecz ustawowe upoważnienie do dyspozycji tą własnością. Trzeba bowiem pamiętać, że wydzielone przedsiębiorstwa przez nadanie im osobowości prawnej, na podstawie rozporządzenia z dnia 17 marca 1927 roku, nie straciły charakteru przedsiębiorstw państwowych oraz charakteru własności państwowej i że z tego powodu własność tych przedsiębiorstw podpada pod postanowienia art. 6 Konstytucji z dnia 17 marca 1921 roku, w myśl których... zbycie, zamiana i obciążenie nieruchomości majątku państwowego. ... — może nastąpić tylko na mocy ustawy.

Widzimy zatem, że przeniesienie własności majątku nieruchomego na skomercjalizowane przedsiębiorstwa nie posiada istotnego znaczenia prawnego — jeśli chodzi o prawo dyspozycji tym majątkiem przez organy przedsiębiorstwa lub Rząd, jako organ nadzorczy i konstytucyjnie odpowiedzialny — ponieważ majątek ten zachowuje nadal swój dotychczasowy charakter własności państwowej i w związku z tem podpada pod ograniczające postanowienia wyżej powołanego art. 6 Konstytucji. Stąd wynika, że dla zwiększenia zdolności kredytowej skomercjalizowanych przedsiębiorstw decydującą rolę odgrywa nie sam fakt przeniesienia własności majątku nieruchomego, lecz dopiero ustawowe upoważnienie, udzielone władzom przedsiębiorstwa lub Rządowi, do rozrządzania tym majątkiem. Oczywiście jest, że upoważnienie takie, jak to zresztą wynika z postanowień art. 7 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1927 roku, może być udzielone i bez równoczesnego przeniesienia na rzecz przedsiębiorstwa prawa własności, w obu bowiem wypadkach decydującą rolę przy rygorystycznym interpretowaniu postanowień art. 6 ustawy konstytucyjnej odgrywa, jak to już zresztą zaznaczyliśmy, fakt udzielenia Rządowi w drodze ustawodawczej odpowiednich pełnomocnictw. Stąd wynika, że najwłaściwszym sposobem rozwiązania trudności kredytowych w skomercjalizowanych przedsiębiorstwach byłoby udzielenie Rządowi pełnomocnictw do zaciągania — do pewnej, ściśle określonej dla każdego przedsiębiorstwa sumy —

długoterminowych kredytów, zabezpieczonych na majątku nieruchomym danego przedsiębiorstwa.

Uzasadnionem byłoby również udzielenie Rządowi ogólnych pełnomocnictw do zbywania niektórych części majątku nieruchomego przedsiębiorstwa, które posiadają dla niego mniejsze znaczenie gospodarcze, a które równocześnie przedstawiają nieznaczną wartość pieniężną.

Omówione wyżej pełnomocnictwa mogą być uchwalone przez Sejm bądź w drodze odpowiedniej nowelizacji art. art. 7 i 10 rozporządzenia z 17 marca 1927 r., bądź przez wydanie dla każdego przedsiębiorstwa specjalnych ustaw.

Przyjęcie powyższego systemu wymagałoby również uregulowania w b. zaborze rosyjskim sprawy hipoteki na nieruchomościach, stanowiących własność Państwa.

Potwierdzenie słuszności wysuwanej przez nas tezy, co do znaczenia przeniesienia własności na skomercjalizowane przedsiębiorstwa, znajdujemy w stosunkach niemieckich, gdzie w umowie, zawartej pomiędzy Państwem Pruskim a Sp. Akc. „Pruskie Zakłady Górniczo-Hutnicze w Berlinie”, czytamy:

Par. 3. a) Własność, należąca do przedsiębiorstw i do administracji przedsiębiorstw państwowych pruskich, wskazanych w par. 1, wraz ze wszelkimi przynależnościami pozostaje przy Państwie. To samo dotyczy płynących stąd praw i obowiązków.

b) W granicach planowanej gospodarki Sp. Akc. może rozporządzać bez naruszenia przepisów par. 4-go, zarządzanym przez siebie majątkiem państwowym na własny rachunek....

Par. 4. Sp. Akc. tylko na zezwolenie Ministra Przemysłu i Handlu i Ministra Skarbu ma prawo zarządzany przez nią majątek nieruchomy, prawa i przywileje, do których stosują się przepisy prawne o majątku nieruchomym, zbyć lub obciążyć hipotekę długami pieniężnymi....

Dla całokształtu obrazu trzeba tu jeszcze przypomnieć brzmienie ustępu 2-go par. 5-go Pruskiej Ustawy z dnia 9. października 1923 roku o zmianie zarządu państwowych zakładów górniczych na towarzystwa akcyjne, który postanawia, że wyzbycie się zasadniczych części majątku zakładów, obciążanie zarządzanych nieruchomości ponad 10 milionów zł. mk., może nastąpić tylko za zgodą Sejmu.

Widzimy zatem, że system pruski, zachowując własność majątku skomercjalizowanych przedsiębiorstw i zapewniając parlamentowi ingerencję w wypadkach poważniejszych zmian w stanie tego majątku, daje z drugiej strony rządowi sko-

mercializowanych przedsiębiorstw dużą swobodę w zawieraniu transakcyj, obciążających majątek pozostający pod jego kierownictwem.

Drugim sposobem rozwiązania istniejących trudności w dziedzinie kapitałów, potrzebnych do racjonalnej gospodarki skomercjalizowanych przedsiębiorstw, byłoby przyjęcie niżej podanego systemu, wzorowanego w dużej mierze na systemie przyjętym przez Narodowe Towarzystwo Belgijskich Kolei Żelaznych.

System ten polegałby na ustaleniu dla każdego wydzielonego przedsiębiorstwa programu jego działalności, przynajmniej na okres kilkunastu lat, oraz obliczenia minimum potrzebnego w każdym roku kapitału obrotowego. Wysokość przewidywanych kapitałów zatwierdzana byłaby przez Radę Ministrów i w razie uzasadnionej potrzeby mogłaby być odpowiednio zmodyfikowana. W ten sposób określony kapitał obrotowy w pierwszym roku istnienia przedsiębiorstwa tworzony byłby ze specjalnej zwrotnej dotacji Skarbu Państwa, w następnych zaś latach z dochodów netto przedsiębiorstwa, ewentualnie, w razie niewystarczającej wysokości tych dochodów, z dalszych zwrotnych dotacyj ze Skarbu Państwa. Dla uzyskania funduszy, niezbędnych na powyższe dotacje, Państwo będzie emitowało obligacje, zabezpieczone na prawie użytkowania i własności majątku nieruchomości skomercjalizowanych przedsiębiorstw. Wysokość emisji tych obligacji winna być obliczona na podstawie różnicy, jaka zachodzi pomiędzy wysokością przewidywanej sumy potrzebnego kapitału obrotowego na okres lat 10-ciu, a sumą przypuszczalnych zysków przedsiębiorstw, przeznaczanie na utworzenie *tego* kapitału. Czas amortyzacji rzeczonych obligacji musiałby być obliczony na podstawie analizy przypuszczalnych cyfr zysków przedsiębiorstw. Wydaje się, że najbardziej odpowiednim byłby tu kredyt na t. zw. średni termin. Obligacje winny być emitowane w miarę potrzeby w okresach rocznych. Emisja powyższych obligacji powinna być powierzona Bankowi Gospodarstwa Krajowego, który z wpływów ze sprzedaży obligacji tworzy specjalny fundusz. Pieniądze, które pozostają — po zaspokojeniu potrzeb tych przedsiębiorstw — mogłyby być zużyte przez Bank na krótkoterminowe kredyty. Ciężar amortyzacji i oprocentowania obligacji ponoszą skomercjalizowane przedsiębiorstwa do wysokości zaciągniętych przez każde z nich kredytów. Odsetki od pozostałej sumy ponosi Państwo, odliczając kwoty, które uzyska Bank Gospodarstwa Krajowego z lokaty powyższych kapitałów.

Ostatni projekt nie jest, oczywiście, wypracowany w szczegółach i w całym szeregu kwestyj może być zmieniony, chodziło nam tu jednak o wskazanie możliwości, co do ewentualnych zmian w kierunku naprawy obecnie istniejącego stanu rzeczy.

Oba wyżej omówione systemy posiadają swoje dodatnie i ujemne strony. System pruski posiada o tyle przewagę, że daje on kierownictwu przedsiębiorstw państwowych większą swobodę w działaniu, co w wielu wypadkach może być bardzo pożądane. I tak np. obecnie „Polmin”, który, jak wiadomo, na własną rękę prowadzi sprzedaż swoich produktów i posiada własne sklepy, rozrzucone po całym niemal obszarze Państwa, chcąc utworzyć skład produktów naftowych np. w Płocku, a zlikwidować istniejący skład we Włocławku, zmuszony jest dla sprzedaży nieruchomości, o minimalnej zresztą wartości, którą posiadał we Włocławku, a które wobec likwidacji składu staje się bezużyteczną, uciekać się do ustawy, co niejednokrotnie może utrudniać sprężystą działalność przedsiębiorstwa i powiększać sumę bezużytecznie uwiecznionego kapitału. Z drugiej jednak strony trzeba zaznaczyć, że projekt stworzenia specjalnego funduszu w Banku Gospodarstwa Krajowego, który byłby zasilany z wpływów ze sprzedaży specjalnych obligacji, posiada tę dodatnią stronę, że daje możliwość Państwu ściągnięcia nowych kredytów zagranicznych, zdobycia dla przedsiębiorstw oprócz potrzebnych kapitałów obrotowych również kapitałów inwestycyjnych. Punkt ten będzie posiadał szczególne znaczenie po skomercjalizowaniu kolei żelaznych. Wreszcie drugie rozwiązanie pozwala uniknąć udzielania władzy wykonawczej pełnomocnictw, wkraczających w dziedzinę uprawnień, zagwarantowanych przez Konstytucję władzy ustawodawczej, co zasadniczo powinno mieć miejsce tylko w zupełnie wyjątkowych wypadkach, kiedy znalezienie innego wyjścia okazuje się niemożliwe.

Oczywiście możliwa tu jest i pewna kumulacja tych dwóch systemów.

Reasumując wyżej powiedziane, musimy jeszcze raz podkreślić, że często wysuwana obecnie teza, głosząca konieczność przeniesienia na skomercjalizowane przedsiębiorstwa własności użytkowanego przez nie majątku nieruchomego, nie jest bynajmniej konieczna i nie stanowi jedyne go możliwego sposobu zaradzenia istniejącym trudnościom kredytowym i pieniężnym skomercjalizowanych przedsiębiorstw, z drugiej zaś strony budzi ona poważne zastrzeżenia.