

JANUSZ J. TOMIDAJEWICZ

## PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWE W PROCESIE BUDOWANIA GOSPODARKI RYNKOWEJ

Przyjęcie przez Sejm ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, a następnie rozwiązania zastosowane w ustawodawstwie podatkowym na 1991 r., w szczególności zaś dyskryminacyjne potraktowanie przedsiębiorstw państwowych w zakresie podatku od ponadnormatywnych wynagrodzeń, postawiło przed naszą polityką gospodarczą pytanie o dalszy los działających dotychczas przedsiębiorstw państwowych. Z jednej bowiem strony wspomniane tu rozwiązania prawne i ekonomiczno-finansowe zdają się wskazywać, iż przedsiębiorstwa państwowe należy w naszej gospodarce traktować jako przeznaczoną do likwidacji formę działalności gospodarczej, niezależnie od ich stanu ekonomicznego i sfery działania, a z drugiej - mimo dużego nacisku na prywatyzację, rząd przewiduje sprywatyzowanie w ciągu najbliższych trzech lat jedynie ok. 50% przedsiębiorstw<sup>1</sup>. Oznacza to, że za 3-5 lat być może jeszcze 30 lub 40% przedsiębiorstw nadal pozostawać będzie własnością państwa.

Wobec znaczenia, jakie dla sprawności naszej gospodarki mają (i w tej sytuacji będą miały nadal) przedsiębiorstwa państwowe, istnieje pilna potrzeba jasnego określenia zarówno ich statusu, jak i perspektyw rozwojowych, a także wskazania warunków i zakresu, w jakich będą one mogły trwale działać jako jedna z możliwych form aktywności gospodarczej. Utrzymywanie się w przedsiębiorstwach państwowych braku perspektyw i świadomości skazania na likwidację lub przekształcenie musi wywoływać albo dążenie do jak najszybszej prywatyzacji za wszelką cenę, albo - gdy z jakichś względów nie będzie to możliwe - skrócenie horyzontu czasowego podejmowanych decyzji, ograniczenie zainteresowania rozwojem przedsiębiorstwa, rabunkową eksploatacją majątku przedsiębiorstwa, a nawet jego wyprzedaż dla podtrzymania bieżącej kondycji finansowej oraz inne działania tego typu, prowadzące w efekcie do ekonomicznego upadku przedsiębiorstw państwowych. Należy tu podkreślić, że przy dotychczasowym statusie formalno-prawnym tych przedsiębiorstw,

<sup>1</sup> Por. Memorandum rządu polskiego dla MFW, Rzeczpospolita 1991, nr 96. Jak się wydaje, ogłoszony w połowie 1991 r. program powszechnej prywatyzacji nie będzie - w razie jego realizacji - w stanie zwiększyć tak określonego tempa prywatyzacji.

wynikającym z ustaw o przedsiębiorstwach państwowych i samorządzie załogi z 1981 r., ani Skarb Państwa bezpośrednio, ani tzw. organ założycielski nie mają możliwości wystarczająco wcześniej i skutecznie interweniować w sytuacji nieefektywnego działania przedsiębiorstwa tak długo, jak długo zachowuje ono zdolność kredytową, wywiązuje się ze swych zobowiązań podatkowych i opłaca dywidendę. Biorąc tedy pod uwagę możliwe do osiągnięcia w naszych warunkach tempo prywatyzacji, opisana wyżej sytuacja powodować może w gospodarce polskiej postępującą degradację ekonomiczną i techniczną znacznej części potencjału gospodarczego (tej, która nie będzie mogła w krótkim czasie być objęta procesem prywatyzacji). Może to stać się czynnikiem w poważnym stopniu zmniejszającym sprawność całej naszej gospodarki, pogłębiającym i tak już występującą recesję, zmniejszającym zdolność konkurencyjną polskiej gospodarki na rynkach zagranicznych i w rezultacie znacznie utrudniającym jej integrację z rykiem europejskim i światowym.

Z punktu widzenia strategicznego celu polityki gospodarczej, jakim zdaje się być jak najszybsze przekształcenie struktury gospodarczej w taki sposób, by usunąć z niej sektor państwowy, postępowanie takie może być skuteczne, gdyż stawia ono przed obecnie działającymi przedsiębiorstwami państwowymi alternatywę: szybka prywatyzacja lub degradacja ekonomiczna i w konsekwencji likwidacja. Natomiast z punktu widzenia makroekonomicznej efektywności naszej gospodarki polityka taka wydaje się bardzo kosztowna, oznaczać bowiem musi degradację znacznej części naszego potencjału gospodarczego.

W tej sytuacji w polityce ekonomicznej państwa konieczne wydaje się jasne sprecyzowanie odpowiedzi na następujące pytania dotyczące dalszego funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych:

1. Czy w procesie przekształcania naszej gospodarki na gospodarkę rynkową sektor państwowy winien ulec całkowitej likwidacji, czy też dopuszczone będzie istnienie tego sektora jako trwałego elementu struktury gospodarczej także po okresie przejściowym?

2. Jeśli odpowiedź na pierwsze pytanie okaże się pozytywna dla sektora państwowego, to które sfery działalności gospodarczej i w oparciu o jakie kryteria będą mogły funkcjonować w ramach tego sektora? Czy więc - perspektywnie rzecz biorąc - sektor państwowy będzie dopuszczony jedynie w takich dziedzinach, jak infrastruktura, gałęzie gospodarki o znaczeniu strategicznym lub użyteczności publicznej (poczta, telekomunikacja, transport, przemysł obronny itd.), czy też można dopuścić funkcjonowanie tego sektora we wszystkich dziedzinach działalności ekonomicznej pod warunkiem, że wytrzyma on walkę konkurencyjną z sektorem prywatnym? Czy zatem istnienie i zakres działania sektora państwowego podporządkowane będą kryterium efektywności ekonomicznej, czy też wynikać będzie z przyjętego *a priori* założenia, że działalność ekonomiczna państwa dopuszczalna jest jedynie tam, gdzie tej działalności nie chce podjąć kapitał prywatny?

3. Czy przy założeniu, że istnienie sektora państwowego w gospodarce będzie miało charakter trwały, zarówno w okresie przechodzenia do systemu w pełni rynkowego, jak i w docelowym systemie rynkowym, obecna forma prawna przedsiębiorstw państwowych (wynikająca z ustaw o przedsiębiorstwach państwowych i samorządzie załogi) może być uznana przynajmniej za jedną z możliwych form trwałego funkcjonowania sektora państwowego?

4. Gdyby uznać, że dotychczasowa forma funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych nie będzie mogła zapewnić sprawnego ich funkcjonowania ani w okresie przejściowym, ani w pełni ukształtowanej gospodarce rynkowej, to w ramach jakich form prawnych i ekonomiczno-organizacyjnych przedsiębiorstwa te winny funkcjonować?

5. W jakim trybie i na jakich zasadach powinno odbywać się przechodzenie działających obecnie przedsiębiorstw państwowych na nowy status prawno-ekonomiczny, stwarzający im podstawy do trwałego funkcjonowania w ramach sektora państwowego?

6. Czy i na jakich zasadach przedsiębiorstwa trwale państwowe będą miały możliwość przekształcenia się w razie potrzeby w organizmy mieszane lub prywatne?

Przystępując do próby odpowiedzi na powyższe pytania należy zdawać sobie sprawę, że odpowiedź na dwa pierwsze w przeważającej mierze ma charakter polityczno-ideologiczny, wiąże się bowiem z wyborem jednej ze współistniejących we współczesnej myśli ekonomiczno-społecznej doktryn: liberalno-monetarystycznej, socjaldemokratyczno-interwencjonistycznej czy chrześcijańsko-społecznej<sup>2</sup>. Jednak pomijając te przesłanki, wiążące się z wyznawanym systemem wartości, można próbować odpowiedzieć na te pytania w oparciu o kryteria pragmatyczno-ekonomiczne. Rozumiemy to w ten sposób, że nie opowiadając się w zdecydowany (absolutny) sposób za żadnym z systemów wartości kryjących się za wymienionymi tu doktrynami, za kryterium analizy przyjmujemy ich dające się przewidzieć konsekwencje ekonomiczne. Próba określenia tych konsekwencji nie będzie miała przy tym charakteru ogólnego, lecz zawężona będzie do warunków gospodarki polskiej u progu lat dziewięćdziesiątych. Tym samym, zastanawiając się np. nad tym, czy sektor państwowy powinien ulec całkowitej likwidacji, nie będziemy prowadzili rozważań w odniesieniu do abstrakcyjnej gospodarki rynkowej w ogóle, lecz w odniesieniu do tej gospodarki, jaka istnieje obecnie w Polsce. Oznacza to, że przyjęcie np. tezy o potrzebie trwałego funkcjonowania sektora państwowego w ramach gospodarki rynkowej nie będzie miało waloru

<sup>2</sup> Zaproponowane tu określenia doktryn społeczno-ekonomicznych nie są w tej formie powszechnie przyjęte i nie mogą pretendować do miana precyzyjnych, wydają się jednak przydatne, gdyż łączą w swych nazwach przesłanki ideologiczne (wiążące się z przyjętym systemem wartości) oraz najczęściej wykorzystywane na ich użytek sposoby wyjaśniania i kształtowania procesów ekonomicznych.

ogólnego, a będzie jedynie oznaczać, iż w dającej się przewidzieć perspektywie przekształceń gospodarki polskiej sektor ten należy traktować jako trwały składnik struktury gospodarczej.

Po powyższych uwagach spróbujmy zatem rozważyć możliwe sposoby odpowiedzi na postawione na wstępie pytania.

## I

Pierwsze z postawionych pytań dotyczy tego, czy przekształcając polską gospodarkę w kierunku rynkowym należy dopuścić trwałe istnienie w niej sektora przedsiębiorstw państwowych i jaki ma być jego zakres? Wydaje się, że kwestię tę należy rozważyć biorąc pod uwagę następujące zagadnienia:

a) czy istnieje w naszej gospodarce potrzeba likwidacji sektora przedsiębiorstw państwowych?

b) czy istnieją, i jakie, możliwości tej likwidacji?

c) jakie skutki ekonomiczne, wyrażające się w procesach wzrostu gospodarczego i poziomie efektywności ekonomicznej, wywoła likwidacja tego sektora, a jakie jego utrzymanie?

Biorąc pod uwagę, że odchodzenie od własności państwowej w naszej gospodarce jest niewątpliwie koniecznością ekonomiczną i społeczną, przyjmijmy jednak dającą się szerzej uzasadnić tezę, iż zarówno ze względów makroekonomicznych, jak i uwzględniając efektywność mikroekonomiczną w gospodarce polskiej nie ma konieczności całkowitej likwidacji sektora państwowego. Zakres i tempo przeprowadzania procesu deetatyzacji winno być przy tym - z jednej strony - podporządkowane potrzebom tworzenia sprawnie działającego mechanizmu rynkowego, a z drugiej - zapewnieniu możliwie wysokiej sprawności mikroekonomicznej naszej gospodarki. Oznacza to, że pod adresem procesów deetatyzacji można sformułować następujące postulaty:

1. Powinny one przebiegać możliwie szybko przede wszystkim tam, gdzie warunkiem sprawnego funkcjonowania gospodarki jest stworzenie rynku konkurencyjnego.

2. Przekształceniom własnościowym powinny być poddawane przede wszystkim te przedsiębiorstwa, które w dotychczasowej formie własnościowej albo nie potrafiły sprostać wymaganiom walki konkurencyjnej na rynku, albo natrafiają na bariery dalszego rozwoju.

Przechodząc do rozważenia problemu: czy i jakie istnieją możliwości szybkiej likwidacji sektora przedsiębiorstw państwowych, należałoby wskazać na następujące czynniki warunkujące ten proces od strony ekonomicznej:

- zasoby kapitałowe, jakimi dysponuje sektor prywatny w naszej gospodarce, a które mogą być skierowane na procesy prywatyzacji sektora państwowego;

-potencjał organizacyjny i ekonomiczny sektora prywatnego, wyrażający się w możliwościach kadrowych i menadżerskich oraz w zdolnościach organizacyjnych, pozwalających na przejęcie zarządzania i zapewnienie przez sektor prywatny bardziej efektywnego funkcjonowania dotychczasowych przedsiębiorstw państwowych;

- zdolność obecnego sektora państwowego i administracji państwowej, a także firm i organizacji konsultingowych do przygotowania i przeprowadzenia procesów prywatyzacji (przekształceń własnościowych) w sposób prawidłowy od strony ekonomiczno-prawnej.

Już dotychczasowe doświadczenia w przeprowadzaniu przekształceń własnościowych wskazują, że we wszystkich tych aspektach deetatyzacja gospodarki polskiej natrafia na istotne bariery. O ile ominięcie bariery szybkiej prywatyzacji wynikające z ograniczonych możliwości kapitałowych poprzez zastosowanie różnych, mniej lub bardziej otwartych form rozdawnictwa, Wydaje się (przynajmniej od strony formalnej) względnie łatwe, o tyle dalsze ze wskazanych tu barier prywatyzacji mogą być znacznie trudniejsze do szybkiego pokonania. Zarówno bowiem potencjał organizacyjno-ekonomiczny sektora prywatnego, jak i możliwości organizacyjne i kadrowe sektora Państwowego i publicznego, zaangażowanego w procesy przekształceń własnościowych, warunkowane są przede wszystkim przez potencjał kadr posiadających wiedzę i doświadczenie pozwalające im na efektywne uczestnictwo w tych procesach. Tych kadr nie da się zaś stworzyć w szybkim tempie i poprzez stosowanie chwytów formalnych. Dodatkowymi czynnikami, które w związku z tym należy wziąć pod uwagę, są:

- konieczność stworzenia warunków do efektywnego pełnienia przez nowych właścicieli deetatyzowanych przedsiębiorstw ich funkcji zarządczo-kontrolnych (co wiąże się z coraz częściej podnoszoną koniecznością zagwarantowania istnienia grupy tzw. właścicieli strategicznych);

- problem zapewnienia takiego trybu przeprowadzania i kontroli procesów Prywatyzacyjnych, który uchroniłby te procesy od podejrzeń o korupcję i zapewnił zgodność efektów prywatyzacji ze społecznym odczuciem sprawiedliwości. Sprzeciwia się ono zarówno zbyt korzystnym warunkom udziału w prywatyzacji tzw. byłej nomenklatury, jak i temu, by w procesach tych umożliwiać zbyt łatwe (nieekwiwalentne) przejmowanie tego, co było dotąd postrzegane jako składnik własności ogólnospołecznej, przez którąkolwiek z uprzywilejowanych grup społecznych. Za takie będą prawdopodobnie uznane grupy związane z aparatem władzy, inwestorzy zagraniczni oraz prywatni posiadacze kapitału, co do których istnieje podejrzenie, że uzyskali go na nieuczciwej drodze.

Podsumowując te uwagi można stwierdzić, że nawet gdyby uznać, iż potrzebą naszej gospodarki jest przeprowadzenie procesów przekształceń własnościowych w sposób jak najszybszy i jak najszerszy, to procesy te będą

musiały natrafiać na bariery, powodujące konieczność rozłożenia tych procesów w czasie. Oczywiście można sobie wyobrazić, że mimo wskazanych tu oraz innych, nie omówionych, a często nawet jeszcze nie znanych barier, procesy prywatyzacji naszej gospodarki zostaną przeprowadzone bardzo szybko. Należy jednak liczyć się z tym, że wywoła to znaczne koszty ekonomiczne i społeczne, wyrażające się - z jednej strony - spadkiem efektywności gospodarki, a z drugiej - wzrastającym oporem społecznym wobec procesów przekształceń własnościowych, mogącym nawet doprowadzić do całkowitego jego zahamowania.

Jak się wydaje, wobec braku zarówno potrzeby, jak i możliwości natychmiastowej i całkowitej likwidacji sektora państwowego w naszej gospodarce, przeprowadzenie takiej operacji musiałoby wiązać się zarówno z obniżeniem możliwości rozwojowych, jak i z co najmniej okresowym spadkiem efektywności funkcjonowania gospodarki. Z drugiej jednak strony utrzymanie obecnej pozycji i zakresu tego sektora musiałoby oznaczać petryfikację dotychczasowego systemu gospodarczego z wszystkimi jego negatywnymi konsekwencjami, których nie ma potrzeby tu omawiać. Nie wchodząc w kwestię, jakim warunkom winien odpowiadać i w jakiej procedurze odbywać się proces prywatyzacji, aby jego przebieg był optymalny, ze względu na cel niniejszego artykułu wystarczy wyciągnięcie z powyższych rozważań wniosku, że proces ograniczania zakresu działania sektora państwowego w gospodarce będzie musiał być rozłożony na dość długi okres, a w jego ostatecznym efekcie pewna część obecnego sektora państwowego prawdopodobnie utrzyma swój status własnościowy.

## II

Uznając, że istnienie sektora państwowego w naszej gospodarce ma charakter względnie trwały, choć jego zakres musi ulec istotnemu ograniczeniu, możemy przejść do rozważań nad organizacyjno-prawnymi formami działania przedsiębiorstw państwowych w okresie przechodzenia do gospodarki rynkowej i po okresie przejściowym.

W chwili obecnej wszystkie przedsiębiorstwa państwowe w Polsce działają według w zasadzie jednolitego statusu organizacyjno-prawnego, wynikającego z ustaw o przedsiębiorstwach państwowych i zamorządzie załogi z 1981 r.<sup>3</sup>. Wyjątek od tego statusu stanowią niektóre przedsiębiorstwa handlu zagranicznego i banki, które już dawno, ze względu na kontakty z zagranicą, przyjęły formę spółek Skarbu Państwa, oraz te przedsiębiorstwa, które przekształcone

<sup>3</sup> Ustawa z 25 IX 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych oraz ustawa z 25 IX 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego; Dz.U. 1981, nr 24, poz. 122 i 123 z późn. zm.

zostały w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa na mocy ustawy prywatyzacyjnej. Należy jednak pamiętać, że te ostatnie są tworem nietrwałym, bowiem Wspomniana ustawa zobowiązuje Skarb Państwa do przekazania ich w ciągu 2 lat w ręce prywatne. Nie mogą więc one być traktowane jako forma istnienia Przedsiębiorstw państwowych. W rezultacie można przyjąć, że w obecnym stanie prawnym przedsiębiorstwo działające na podstawie ustawy z 1981 r. jest jedyną trwałą formą działania przedsiębiorstwa państwowego.

Jak wiadomo, ustawy te przyjęte zostały w wyniku ostrej walki politycznej zmierzającej m.in. do pozbawienia centralnego aparatu państwowego i aparatu Politycznego ówczesnej partii rządzącej bezpośredniego wpływu na zarządzanie gospodarką. Wynikiem tej walki stało się przekazanie większości uprawnień decyzyjnych w przedsiębiorstwach państwowych przedstawicielom załóg tych przedsiębiorstw zorganizowanych w samorządy pracownicze. W rezultacie, jako jedyna forma przedsiębiorstwa państwowego ukształtował się w naszym kraju pewien typ przedsiębiorstwa samorządowego, opartego na zasadzie gospodarowania przez załogę przedsiębiorstwa wydzieloną jej do użytkowania częścią majątku ogólnonarodowego.

Obecnie, w związku z podjęciem przekształceń naszej gospodarki w gospodarkę rynkową, status ten ulega pewnym modyfikacjom zmierzającym do ograniczenia roli samorządów. Nadal aktualne pozostaje jednak pytanie, czy status przedsiębiorstw państwowych, jako swoistych przedsiębiorstw samorządowych, może być utrzymany, a jeśli tak, to czy może to być jedyna forma prawno-organizacyjna działania tych przedsiębiorstw? W związku z tym należy wskazać, iż w nowych warunkach dotychczasowa forma przedsiębiorstwa państwowego ujawnia pewne istotne niedoskonałości i wady. Wynikają one z dwóch przyczyn: niejasnego statusu własnościowego oraz niejasnego i nieprecyzyjnego układu kompetencji decyzyjnych i odpowiedzialności w tych przedsiębiorstwach.

Niejasny status własnościowy przedsiębiorstw państwowych wiąże się z faktem, iż nie są one (mimo posiadania osobowości prawnej) właścicielami przydzielonego im mienia<sup>4</sup>. Ten „nieklasyczny” status własnościowy staje się w pewnym stopniu czynnikiem sprzyjającym skróceniu horyzontu czasowego działań gospodarczych przedsiębiorstw państwowych.

Nieprecyzyjny i niekonsekwentny układ kompetencji decyzyjnych oraz odpowiedzialności w obecnych przedsiębiorstwach wynika przede wszystkim z faktu podwójnego podporządkowania dyrekcji przedsiębiorstw (z jednej strony organom samorządu pracowniczego, z drugiej - organowi założycielskiemu)

<sup>4</sup> Wprawdzie zmiany w kodeksie cywilnym wprowadziły tu korzystne rozwiązania umożliwiające przedsiębiorstwom uzyskanie cywilnoprawnych tytułów własności do dysponowanego mienia, to jednak z punktu widzenia możliwości podejmowania w stosunku do tego mienia decyzji przez organy założycielskie status własnościowy przedsiębiorstw państwowych pozostaje nadal niejasny.

oraz z nałożenia na dyrekcje zadań reprezentowania wobec przedsiębiorstwa interesu państwa (właściciela) w sytuacjach, w których może on być zagrożony przez posiadający podstawowe uprawnienia decyzyjne samorząd. W rezultacie obecne przedsiębiorstwa państwowe, mające ze względu na zakres uprawnień decyzyjnych organów załogi charakter przedsiębiorstw zasadniczo samorządowych, działają równocześnie jako przedsiębiorstwa państwowe. Dyrekcje tych przedsiębiorstw są zaś równocześnie organem wykonawczym podstawowego decydenta (tj. samorządu pracowniczego), jak i przedstawicielem właściciela (państwa)<sup>5</sup>.

Wobec istniejącej formy przedsiębiorstw państwowych wysuwany jest także inny zarzut generalny. Wynika on z praktycznych (w szczególności jugosłowiańskich) doświadczeń dotyczących funkcjonowania przedsiębiorstw samorządowych oraz z teoretycznych (modelowych) analiz ekonomicznych zachowań się tego typu przedsiębiorstw<sup>6</sup>. Analizy te prowadzą do wniosku, że przedsiębiorstwo samorządowe wykazuje z reguły niższą efektywność funkcjonowania niż przedsiębiorstwo prywatne. Nie podejmując tu wymagającej odrębnego rozwinięcia dyskusji nad zasadnością tych zrzutów, zgodzić się można z wnioskiem, iż przedsiębiorstwo samorządowe nie może być jedyną, a nawet podstawową formą przedsiębiorstwa. Jego ewentualne słabości będą ujawniały się ze szczególną siłą, jeśli jego samorządność nie będzie się opierała na trwałych i jasnych podstawach własnościowych, jej bazą będzie nie doprecyzowana forma „powiernictwa”, a kompetencje decyzyjne będą dzielone z państwem. Prowadzić to może do ograniczenia poczucia odpowiedzialności samorządów pracowniczych za przedsiębiorstwo, dlatego też - nie odrzucając całkowicie możliwości sprawnego funkcjonowania w gospodarce rynkowej przedsiębiorstw samorządowych i pracowniczych - przyjmujemy, że:

- 1) nie może to być jedyna forma działania przedsiębiorstw,
- 2) powinny to być przedsiębiorstwa działające na podstawie odmiennej formy własności (samorządowej lub pracowniczey), dającej się raczej zaliczyć do pewnego rodzaju własności prywatnej niż państwowej.

<sup>5</sup> Ostatnie zmiany w ustawie o przedsiębiorstwie państwowym (ustawa z 19 VII 1991 r. o zmianie ustaw o przedsiębiorstwie państwowym oraz o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych; Dz.U. 1991, nr 75) stwarzają wprawdzie - dzięki wprowadzeniu umów o zarządzaniu przedsiębiorstwem - możliwość uwolnienia dyrekcji od stałego podporządkowania organom samorządu, to jednak nie zmieniło to zasadniczo charakteru przedsiębiorstw państwowych.

<sup>6</sup> Por. m.in. podstawowe w tej problematyce prace: B. Ward, *The Firm in Illyria: Market Syndicalism*, *American Economic Review* 1958, nr 4; E.D. Domar, *The Soviet Collective Farm as a Producer Cooperative*, *American Economic Review* 1966, nr 4; J. Vanek, *The General Theory of Labor Managed Market Economies*, Cornell University Press 1970; w literaturze polskiej: M. Dąbrowski, *Ekonomiczne konsekwencje samorządności pracowniczey*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1986.



Wszystkie powyższe uwagi prowadzą nas do wniosku, że w odniesieniu do tej części przedsiębiorstw państwowych, które nie będą mogły być w krótkim czasie poddane przekształceniom własnościowym i nadal pozostaną własnością Państwa, niemożliwe jest utrzymanie ich dotychczasowego statusu. Konieczne jest stworzenie im innych form organizacyjno-prawnych, możliwych do wykorzystania w zależności od charakteru i sytuacji poszczególnych przedsiębiorstw. Jak się bowiem wydaje, obok wewnętrznych sprzeczności obecnego statusu przedsiębiorstw państwowych, podstawowym mankamentem dotychczasowych rozwiązań jest ich powszechność, nadająca te same kompetencje załogom i samorządom aktywnym i zaangażowanym w przyszłość swojego Przedsiębiorstwa co załogom o nastawieniu rewidacyjnym i konsumpcyjnym.

Ze względu na charakter i cele prowadzonej działalności gospodarczej oraz na potrzeby bezpośredniej ingerencji państwa w ich działalność można zaproponować następujące typy przedsiębiorstw państwowych:

1. Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, których podstawowym celem jest zapewnienie pewnego poziomu zaspokojenia określonych potrzeb społecznych niezbędnych do sprawnego funkcjonowania państwa i gospodarki. Przedsiębiorstwa takie z natury nie powinny być nastawione na maksymalizację efektu finansowego swej działalności.

2. Przedsiębiorstwa, które w swej normalnej działalności powinny spełniać powszechne kryteria efektywności ekonomicznej, jednakże ze względów strategicznych (np. w przemyśle obronnym) nie mogą być oddane całkowicie w ręce Prywatne, gdyż w sytuacjach nadzwyczajnych może być konieczne sprawowanie nad nimi bezpośredniej kontroli przez państwo.

3. Przedsiębiorstwa, które pozostaną własnością państwa, pomimo że ich działalność nie stanowi przedmiotu jakiegoś szczególnego zainteresowania państwa. Ich podstawowe funkcje nie różnią się od funkcji przedsiębiorstw działających w ramach innych form własności (w szczególności prywatnej), a zasadniczym celem winno być uzyskiwanie wysokiej efektywności ekonomicznej.

Dla każdego ze wskazanych tu typów przedsiębiorstw konieczne jest opracowanie odrębnych rozwiązań organizacyjno-prawnych, zapewniających sprawne i efektywne pełnienie przez nie przypisanych im zadań. Rozwiązania te będą się różnić w zależności od tego, w jakim stopniu i poprzez jakie mechanizmy państwo (pozostając formalnoprawnym właścicielem danego przedsiębiorstwa) łączyć będzie tytuł własności z faktycznym wykonywaniem funkcji właściciela wiążących się z bieżącym i perspektywicznym zarządzaniem przedsiębiorstwem. Teoretycznie rzecz biorąc, możliwe są tu następujące rozwiązania:

- będąc właścicielem, państwo poprzez swe organy bezpośrednio spełnia wszystkie funkcje właściciela,

- państwo część lub całość funkcji związanych z kierowaniem przedsiębiorstwem przekazuje innym podmiotom, przy czym konkretny status przedsiębiorstwa zależy od tego, które z funkcji właściciela ulegną przekazaniu oraz komu zostaną przekazane.

O ile zakres uprawnień przekazanych przez państwo innym podmiotom może być regulowany w sposób ciągły, o tyle jako podmioty, którym można przekazać wykonywanie funkcji właściciela, można wskazać:

- 1) profesjonalnych menadżerów występujących albo jako osoby fizyczne, albo jako instytucje prawnofinansowe (np. fundacje zarządzające przedsiębiorstwami),
- 2) zorganizowane grupy i instytucje społeczne lub nawet specjalnie powołane w tym celu ciała (organy) reprezentujące interes społeczny (przykładem takiego ciała może być powołana niedawno Rada ds. Radia i Telewizji, której ma być przekazana znaczna część uprawnień państwa jako właściciela tych instytucji),
- 3) załogi przedsiębiorstw zorganizowane w samorządy pracownicze, jak to się w znacznym stopniu dzieje w ramach obecnego statusu przedsiębiorstw państwowych.

Jak się wydaje, w zależności od zakresu uprawnień i podmiotu wypełniającego w przedsiębiorstwie państwowym funkcje właściciela, systemy organizacyjno-prawne tych przedsiębiorstw mogą zmierzać w kierunku trzech rozwiązań modelowych:

1. Przedsiębiorstwo zetatyzowane, tj. takie przedsiębiorstwo państwowe, w którym zachowanie państwowego tytułu własności do przedsiębiorstwa łączyć się będzie z bezpośrednim sprawowaniem przez przedstawicieli aparatu państwowego podstawowych funkcji właściciela. W szczególności w przedsiębiorstwach tych państwo, reprezentowane przez odpowiedni organ oraz jego urzędników, będzie decydowało bezpośrednio o wyborze strategicznych kierunków działalności, mianowało zarząd (dyрекcję) przedsiębiorstwa, zatwierdzało sprawozdania finansowe i merytoryczne z działalności przedsiębiorstwa oraz sprawowało podstawowe funkcje kontrolne.

2. Przedsiębiorstwo „uspołecznione”, tj. takie, w którym państwo - zachowując formalny tytuł własności do majątku przedsiębiorstwa - przekazało-by całość lub istotną część swych uprawnień i funkcji w ręce bezpośrednio zainteresowanych działalnością przedsiębiorstwa grup i organizacji społecznych. W szczególności w przedsiębiorstwach tych, w odróżnieniu od przedsiębiorstw zetatyzowanych, reprezentantami państwa jako właściciela przedsiębiorstwa, decydującymi o wyborze strategii, mianowaniu dyrekcji i pełniącymi funkcje kontrolne, byłiby nie przedstawiciele (urzędnicy) odpowiednich ministerstw, lecz wyłonieni przez właściwe w danym przypadku organizacje i grupy społeczne przedstawiciele społeczeństwa.

3. Przedsiębiorstwo skomercjalizowane, tj. przedsiębiorstwo w możliwie najwyższym stopniu uniezależnione od administracji państwowej, poddane w maksymalnym zakresie działaniu praw rynku i kryteriom rentowności

(efektywności ekonomicznej). W przedsiębiorstwie takim chodziłoby o stworzenie warunków do tego, by pomimo utrzymania państwowej własności zapewnić mu działanie w możliwie dużym stopniu zbliżone do działania na rynku przedsiębiorstw prywatnych. W tym celu należałoby dążyć do zagwarantowania przedsiębiorstwu możliwie maksymalnego uniezależnienia od wpływu na podejmowane decyzje kryteriów pozaekonomicznych (mogących występować w aparacie państwowym) oraz do wytworzenia w nich mechanizmów motywujących do zachowań zgodnych z kryteriami rynkowym.

W odniesieniu do każdego z tych typów przedsiębiorstw państwowych możliwe jest - jak się wydaje - zastosowanie co najmniej kilku wariantowych rozwiązań organizacyjno-prawnych, określających konkretny status i sposób funkcjonowania. I tak, zetatyzowane przedsiębiorstwa państwowe mogłyby działać jako: jednostki budżetowe nie posiadające wyodrębnionej osobowości prawnej lub jako jednoosobowe spółki skarbu państwa. W spółce takiej odpowiedni przedstawiciel administracji państwowej, występujący jako jednoosobowe zgromadzenie wspólników (udziałowców), miałby możliwość realizowania wszystkich funkcji strategicznych i kontrolnych. Na marginesie tych rozważań należy wspomnieć, że wprowadzona ustawą o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych forma jednoosobowej spółki skarbu państwa, jako forma przejściowa do prywatyzacji, w pełni odpowiada warunkom przedsiębiorstwa zetatyzowanego, co oznacza, iż przy obecnym stanie prawnym pierwszym etapem przekształceń własnościowych dotychczasowych przedsiębiorstw państwowych jest ich etatyzacja.

Jeśli chodzi o przedsiębiorstwa państwowe, które określiliśmy jako uspołecznione, to brak jest - jak dotąd - szerszych doświadczeń co do prawnych form ich funkcjonowania. Można sobie jednak wyobrazić, że przedsiębiorstwa takie mogłyby działać albo jako jednostki budżetowe, albo jako spółki będące własnością skarbu państwa, w których jednak nastąpiłoby formalne (najlepiej na drodze ustawowej) przekazanie przez państwo całości lub części uprawnień do reprezentowania właściciela na rzecz właściwej reprezentacji społecznej. Odpowiedni akt prawny określić powinien zarówno zakres przekazywanych uprawnień, jak i mechanizmy powoływania takiej reprezentacji. W praktyce prawo do reprezentowania skarbu państwa na zgromadzeniu wspólników uzyskiwaliby przedstawiciele określonych grup lub organizacji społecznych w ustawowo określonych proporcjach.

W warunkach gospodarki polskiej problemem szczególnie istotnym, uwzględniając umówione poprzednio bariery szybkiej prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, jest znalezienie właściwych form organizacyjno-prawnych pozwalających na ich skomercjalizowanie. Skomercjalizowane przedsiębiorstwo państwowe powinno być bowiem zabezpieczone przed bezpośrednią ingerencją państwa, rodzącą zawsze niebezpieczeństwo Wprowadzenia do jego działalności kryteriów pozaekonomicznych. Tym samym

przedsiębiorstwom takim należałoby zagwarantować znaczny stopień samodzielności decyzyjnej, zarówno w kwestiach bieżącego zarządzania (co wydaje się oczywiste w odniesieniu do wszystkich form przedsiębiorstw), jak i przy wyborze strategii i kontroli efektywności działania, co w innych typach przedsiębiorstw przysługuje właścicielom. Zapewniając skomercjalizowanym przedsiębiorstwom państwowym samodzielność i znaczną niezależność od administracji państwowej, należy zastanowić się jednak, jaki lub jakie podmioty mogą w przedsiębiorstwach tych przejąć funkcję właściciela egzekwującego wymagania efektywnościowe? Jak się wydaje - możliwych jest tu kilka kierunków rozwiązań.

Pełnienie funkcji właściciela można pozostawić w rękach administracji państwowej, zabezpieczając się przed wpływem kryteriów pozaekonomicznych poprzez odpowiednie sformalizowanie i sprecyzowanie procedur podejmowania przez nią decyzji. Przy takim kierunku rozwiązań należałoby prawnie określić organ administracji państwowej pełniący wobec skomercjalizowanego przedsiębiorstwa funkcje właściciela oraz zakres takich jego uprawnień, jak przyjmowanie bilansu, powoływanie i odwoływanie zarządu, wyrażanie zgody na podjęcie ważniejszych przedsięwzięć inwestycyjnych, zmianę przedmiotu działalności itp. W odniesieniu do każdej z tych decyzji należałoby też w sposób możliwie precyzyjny ustalić tryb i kryteria ich podejmowania. Wszystkie określone prawnie procedury i kryteria powinny mieć przy tym charakter efektywnościowy, tj. uwzględniać przede wszystkim aktualną i przewidywaną rentowność (zyskowność) podejmowanych przez przedsiębiorstwo działań, a w przypadku decyzji kadrowych - kompetencje, poziom fachowości i zdolność do zapewnienia wysokiej efektywności działania.

Podstawową trudnością i równocześnie niebezpieczeństwem, jakie wiąże się z tym kierunkiem komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych, jest nadmierne sformalizowanie działań. Wprawdzie jednolity miernik efektywności tych przedsiębiorstw (zysk) chroniłby je przed znaną nam doskonale z systemu gospodarki zcentralizowanej grą między różnymi wskaźnikami, jednak i wobec przedsiębiorstw kierujących się kryteriami rynkowymi nie da się uniknąć pewnej dozy subiektywizmu przy podejmowaniu decyzji gospodarczych, a następnie przy ich ocenie. Dotyczyć to może w szczególności wyboru między krótko- i długookresowym zyskiem przedsiębiorstwa, określania horyzontu czasowego decyzji, wyznaczania dopuszczalnego poziomu ryzyka itp. We wszystkich tych sytuacjach krótkookresowe, w szczególności zaś sprawozdawcze dane o kształtowaniu się zysku przedsiębiorstwa mogą okazać się niewystarczające do oceny jego kondycji ekonomicznej, a tendencja do obiektywizowania kryteriów podejmowania decyzji strategicznych i oceny przedsiębiorstwa może prowadzić do nadmiernego usztywnienia jego działań.

Aby uniknąć wskazanych tu negatywnych konsekwencji nadmiernej formalizacji decyzji strategicznych, należałoby zapewne dążyć do ukształtowania systemu działania tych przedsiębiorstw na podobieństwo klasycznych spółek akcyjnych w gospodarce rynkowej, w których praktycznie nie występuje samofinansowanie rozwoju, gdyż całość wypracowanych zysków rozdysponowana jest między akcjonariuszy w postaci dywidendy, a źródłem środków rozwojowych są każdorazowo kapitały zewnętrzne uzyskiwane dzięki kredytowi lub powiększeniu kapitałów własnych przez emisję obligacji (akcji)<sup>7</sup>. Taki mechanizm finansowania rozwoju przedsiębiorstw akcyjnych umożliwia przeniesienie oceny przewidywanej rentowności i ryzyka związanego z podejmowanymi przedsięwzięciami rozwojowymi poza przedsiębiorstwo. Dla prawidłowego funkcjonowania tego mechanizmu niezbędne jest jednak istnienie rozwiniętego i sprawnego systemu kredytowego i rynku kapitałowego, co w warunkach polskich będzie wymagało jeszcze dość długiego czasu. Tak więc na drodze komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych odformalizowanie metod oceny i podejmowania decyzji rozwojowych będzie raczej możliwe dopiero po ukształtowaniu się w naszym kraju rozwiniętej gospodarki rynkowej, natomiast w okresie przechodzenia do niej będzie mogło występować jedynie w ograniczonym zakresie.

Innym kierunkiem komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych może być ukształtowanie systemu ich funkcjonowania w taki sposób, by funkcje właściciela przejęła ich kadra menadżerska<sup>8</sup>. Ten kierunek komercjalizacji wydaje się szczególnie atrakcyjny ze względu na to, że umożliwiłby połączenie w jednym ręku funkcji właściciela z funkcjami zarządzającego przedsiębiorstwem - połączenie tak charakterystyczne i na ogół oceniane jako wysoce efektywne w odniesieniu do klasycznych (indywidualnych i rodzinnych) przedsiębiorstw kapitalistycznych. Problem, jaki jednak musi pojawić się przy wyborze takiego kierunku komercjalizacji, dotyczy znalezienia sposobów umożliwiających jego realizację. Z definicji takiego przedsiębiorstwa wynika bowiem, że formalnoprawnym jego właścicielem nadal pozostaje państwo (skarb państwa). W tej sytuacji proste przekazanie przez państwo zarządowi (grupie kierowniczej) przedsiębiorstw uprawnień właściciela nie stwarza jeszcze gwarancji, że odpowiednie decyzje podejmowane będą w taki sposób, w jaki podejmowałby je rzeczywisty właściciel. Menadżer działający w przedsiębiorstwie na podstawie umowy o pracę z natury rzeczy działał będzie w ramach znacznie krótszego horyzontu czasowego i przy znacznie mniejszym zakresie odpowiedzialności niż właściciel. Należy więc szukać szczególnych sposobów związania go z przedsiębiorstwem. Jako możliwe rozwiązania można tu

<sup>7</sup> Por. R. Courbis, *Le comportement d'autofinancement des entreprises*, Economie Appliquée 1968, t. XXI, nr 3-4.

<sup>8</sup> Na niebezpieczeństwa wiążące się z tym kierunkiem działania zwraca uwagę m.in. M. Dąbrowski, *Ekonomiczne konsekwencje*, s. 43.

wskazać: uzależnienie płacy menadżera (grupy menadżerskiej) od wyników ekonomicznych przedsiębiorstwa mierzonych zyskiem; zawarcie przez skarb państwa z zespołem menadżerskim umowy przekazującej mu przedsiębiorstwo w długookresową agencję lub dzierżawę; dopuszczenie menadżerów do współwłasności przedsiębiorstw, w których decydującym właścicielem nadal pozostaje państwo. Należy przy tym pamiętać, że ostatnie z wymienionych tu rozwiązań oznacza odejście od formy przedsiębiorstwa państwowego w czystej postaci na rzecz przedsiębiorstwa mieszanego (państwowo-prywatnego)<sup>9</sup>, nie stanowiącego w zasadzie przedmiotu naszych zainteresowań w tym artykule.

Przy wszystkich wskazanych tu sposobach powiązania kadry menadżerskiej z przedsiębiorstwem, mających zapewnić podejmowanie przez nią decyzji możliwie najbardziej zbliżonych do podejmowanych przez właściciela, nigdy nie uda się zapewne uzyskać pełnego utożsamienia się menadżera z właścicielem. Jak się jednak wydaje, stopień takiego utożsamienia może być w przedsiębiorstwach państwowych zbliżony do sytuacji, jaką obserwujemy w dużych korporacjach kapitalistycznych, w których również faktyczne funkcje właściciela przejęła kadra menadżerska<sup>10</sup>.

Ostatnim możliwym kierunkiem komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych zdaje się być przekazanie funkcji właściciela przedsiębiorstwa w ręce załogi przedsiębiorstwa. Oznacza to komercjalizację poprzez pełne usamorządowanie przedsiębiorstwa. O niektórych problemach sprawnego funkcjonowania przedsiębiorstw samorządowych była już mowa w tym artykule. Przyjęto wtedy pogląd, że najlepsze warunki do sprawnego działania przedsiębiorstw samorządowych i pracowniczych stwarza oparcie ich na jasnych podstawach własnościowych. Nie można jednak wykluczyć, że w szczególnych przypadkach również przedsiębiorstwa samorządowe działające w ramach własności państwowej okażą się dostatecznie sprawne ekonomicznie, by działać efektywnie w ramach gospodarki rynkowej. Aby jednak tak było, załogi obecnych przedsiębiorstw państwowych winny uzyskać jasny i pełny status gospodarza swych przedsiębiorstw, zarówno od strony formalnoprawnej, jak i kompetencyjnej<sup>11</sup>. Jak się wydaje, przy tym kierunku komercjalizacji przedsiębiorstwa mogłyby być stosowane rozwiązania formalnoprawne zbliżone do tych, jakie były wskazywane przy wariacie przekazania przez państwo uprawnień właściciela na rzecz kadry menadżerskiej (w szczególności zaś

<sup>9</sup> Jak się wskazuje, często właśnie przedsiębiorstwa mieszane pozwalają na najbardziej korzystne połączenie mikroekonomicznej sprawności gospodarczej z realizacją ważnych zadań społecznych; por. np. A. Chazel, H. Poyet, *L'économie mixte*, Paris 1963, s. 23.

<sup>10</sup> Por. J. K. Galbraith, *Społeczeństwo dobrobytu, państwo przemysłowe*, Warszawa 1973, s. 218-239.

<sup>11</sup> O problemach tych piszę także w artykule *Spółka, własność, dzierżawa*, Zarządzanie 1989, zesz. 5.

zawieranie przez skarb państwa z załogą przedsiębiorstwa, reprezentowaną przez jego radę pracowniczą, umów o dzierżawę lub ajencję). Również w ramach tego kierunku szczególnie interesującym rozwiązaniem mogłoby być tworzenie przedsiębiorstw mieszanych, państwowo-pracowniczych, co jednak wykracza poza tematykę tego artykułu.

## STATE ENTERPRISES IN THE PROCESS OF BUILDING MARKET ECONOMY

### Summary

The article considers two group of problems connected with the existence of state enterprises in times of transition to market economy.

The first group of problems is connected with the conditions of the stability of existence of state enterprises in the transition period and in the future market system. The analyses indicate that from the macroeconomic as well as microeconomic point of view there is no necessity to eliminate completely the state sector. Thus the speed and scope of privatisation should be determined by the requirements of the efficient market mechanism and high microeconomic efficiency of economy. Taking into account the need and possibilities of liquidation of the state sector it may be said that the process of privatisation of the Polish economy will take a considerable amount of time; besides, some part of the state sector will retain its present status.

The second group of problems is connected with the determination of possible legal and organisational forms of functioning of state enterprises in market economy. The Author is of the opinion that the present organizational form is not adjusted to the requirements of market economy. Therefore, it is necessary to work out and introduce into the legal system various new forms of such enterprises. To those forms belong state, socialised and commercialised enterprises. The process of transformation of the present state enterprises into other forms should not be regulated by individual decisions of the government but by economic conditions.