



Grey Scale #13



DANES
-PICTA
.COM

A 1 2 3 4 5 6 M 8 9 10 11 12 13 14 15 B 17 18 19



DR TADEUSZ BERNADZIKIEWICZ

MAŁA REFORMA ETATYZMU



WARSZAWA 1937

TWO WYDAWNICZE MŁODYCH PRAWNIKÓW I EKONOMISTÓW
SKŁAD GŁÓWNY: GEBETHNER i WOLFF



DR TADEUSZ BERNADZIKIEWICZ

MAŁA REFORMA ETATYZMU



W A R S Z A W A 1937

T-WO WYDAWNICZE MŁODYCH PRAWNIKÓW I EKONOMISTÓW
SKŁAD GŁÓWNY: GEBETHNER i WOLFF

W/m 1937

MAŁA REFORMA
E T A T Y Z M U

TEGOŻ AUTORA:

ZAGADNIENIE RENTOWNOŚCI GOSPODARKI PAŃSTWOWEJ. Warszawa 1932. Str. 75 + IV.

NOWE PRAWO O BILANSACH. Warszawa 1934. Str. 46.

WYNIKI BILANSOWE A RZECZYWISTE PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH W POLSCE. Warszawa 1935. Str. 115.

ZAGADNIENIE RENTOWNOŚCI PRZEDSIĘBIORSTW. Warszawa 1935. Str. 108.

PRZEROSTY ETATYZMU. Uwagi o gospodarce państwowej w Polsce. Wydanie pierwsze, Warszawa 1935. Str. 150. (Wyczerpane).

PRZEROSTY ETATYZMU. Uwagi o gospodarce państwowej w Polsce. Wydanie drugie, przejrzane i uzupełnione. Warszawa 1936. Str. 199.

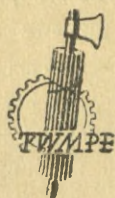
DEKRET O LASACH PAŃSTWOWYCH Z DNIA 30 WRZEŚNIA 1936 R. Warszawa 1937. Str. 52.

DR TADEUSZ BERNADZIKIEWICZ

202

b 10

MAŁA REFORMA ETATYZMU



W A R S Z A W A 1937

T-WO WYDAWNICZE MŁODYCH PRAWNIKÓW I EKONOMISTÓW
SKŁAD GŁÓWNY: GEBETHNER i WOLFF

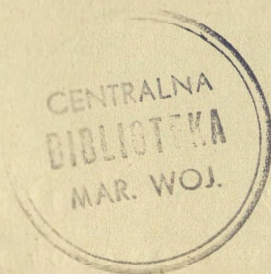
323(428):321



31822/2

SPIS RZECZY

	Str.
Przedmowa	5
Tezy o etatyźmie	9
Ku „ograniczeniu działalności etatystycznej”	17
„Mała reforma” etatyźmu	23
Rewizja gospodarki państwowej	30
Rozmiary gospodarki państwowej	34
Wzrost etatyźmu anonimowego	60
Przedsiębiorstwa państwowe a kapitał obcy	65
Komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych	70
O usprawnienie zarządu przedsiębiorstw państwowych	93
Gospodarka państwowa lecz nie planowa	101
Paradoksy etatyźmu solnego	108
Rachunek strat i zysków etatyźmu	121
Spadek wpływów skarbowych z działalności przedsiębiorczej państwa	129
Czy przedsiębiorstwa państwowe powinny płacić podatek dochodo- wy?	136
Sprawa okresu obrachunkowego przedsiębiorstw państwowych	141



PRZEDMOWA

Śmiała, wręcz tragiczna nawet w swej szczerości mowa p. wicepremiera Kwiatkowskiego, wygłoszona na posiedzeniu Sejmu w dniu 5 grudnia 1935 r., a więc w kilka miesięcy po objęciu przezeń kierownictwa polskiej polityki gospodarczej, rzuciła ostry snop światła na stan gospodarczy kraju, na poziom naszej biedy i zacofania. Społeczeństwo z przerażeniem słuchało słów twardych i bolesnych o tym, że w licznych dziedzinach nie tylko nie idziemy naprzód, ale przeciwnie znajdujemy się w obliczu procesów wstecznych, że pozostaliśmy daleko w tyle w wyścigu pracy narodów, że wyprzedziły nas nawet Łotwa i Rumunia.

Od chwili tej zaszły w polskim gospodarstwie narodowym dość znaczne zmiany. Należy przyznać, iż w wielu wypadkach są to zmiany na lepsze. Puls życia gospodarczego kraju się ożywił. Po tylu latach chronicznego kryzysu zaczynamy wreszcie odczuwać pierwsze, słabe jeszcze oznaki poprawy koniunktury.

Mimo tych zmian nie można twierdzić, aby podstawy, na których opiera się życie i polityka gospodarcza w Polsce, zostały uzdrowione. Przeciwnie, liczne niedomagania strukturalne, które od szeregu lat wykazuje nasza gospodarka narodowa, są dzisiaj aktualne co najmniej w tym samym stopniu, jak były nimi rok, czy dwa lata temu. Dawniej pogłębiały one kryzys, dziś utrudniają mogą wykorzystanie poprawy.

Do takich chronicznych schorzeń należy u nas kwestia tzw.

„etatyzmu”. Równowaga między gospodarstwem publicznym i prywatnym została od dawna zwichnięta. Gdy z jednej strony widzimy kurczenie się i niedorozwój przedsiębiorczości prywatnej, na tle rosnącej przewagi kapitałów zagranicznych i „przerostów kartelizacji”, z drugiej — ma miejsce stała, niewspółmierna rozbudowa aparatu państwa-przedsiębiorcy i zjawisko tzw. dziś popularnie „przerostów etatyzmu”.

Gospodarka polska ugrzęzła w przymusowej kapitalizacji, która poprzez system podatkowy, ubezpieczenia społeczne i banki państwowe, jako ogniwa wyjściowe, prowadziła do wzmoczonej działalności przedsiębiorczej państwa. Polityka ta miała przyspieszyć rozwój gospodarczy kraju. Ale, czy dzisiaj, w obliczu dotychczasowych doświadczeń, nie wydaje się dostatecznie pewne, iż wkroczenie państwa na drogę „etatyzmu” rozwój ten raczej opóźniło i — dotąd opóźnia?

Chwila obecna wysunęła na plan pierwszy hasło przygotowania obrony wojskowej kraju i — jako niezbędną przesłankę skuteczności tej obrony — sprawę uprzemysłowienia. Toteż czas najwyższy, abyśmy się zdobyli na jasny i na zdrowych podstawach oparty program gospodarczy. Założenia takiego programu wydają się niesporne. Trzeba przestawić politykę ekonomiczną państwa na popieranie *p o l s k i e j* przedsiębiorczości prywatnej. Trzeba zepchnąć „etatyzm”, który w umiarkowanych granicach jest słuszny i celowy, z miejsc, które obecnie zajmuje.

Na pewno nie dokona się tego od razu. Zagadnienie „działalności etatystycznej” łączy się w Polsce z całym szeregiem kwestyj, które muszą być równoległe czy uprzednio nawet załatwione. Z tego względu zasadnicze przemiany w naszej strukturze gospodarczej musi poprzedzić i przygotować „mała reforma” etatyzmu, która, kasując najbardziej wybujałe przerosty i niedomagania, umożliwi w przyszłości podjęcie dalszych kroków.

Uzasadnienie i rozwinięcie tej tezy stanowi temat książki, którą oddaję do rąk Czytelnika. Składa się ona niemal wyłącznie z szeregu artykułów i rozpraw, ogłoszonych przez autora w okresie 1936 — 1937 w pismach codziennych i czasopismach gospo-

darczycy. Łączy je wspólna myśl przewodnia o potrzebie reformy obecnego stanu rzeczy w polskiej gospodarce państwowej¹⁾.

Jak wiadomo, reforma i ograniczenie działalności przedsiębiorczej państwa zostały postanowione przez rząd, który powołał w tym celu specjalną Komisję do zbadania gospodarki przedsiębiorstw państwowych. Słyszymy obecnie, iż prace Komisji zbliżają się ku końcowi. Zanim to jednak nastąpi, a zwłaszcza nim sprawozdanie Komisji zostanie oddane do rąk społeczeństwa, wydaje się rzeczą celową rozwijać i utrzymywać w szerokich kołach świadomość, jaki jest stan obecny naszej gospodarki państwowej oraz w jakim kierunku i dlaczego powinien on być zmieniony; wreszcie, jak zostały zakreślone ramy, dla zapowiedzianej przez rząd reformy.

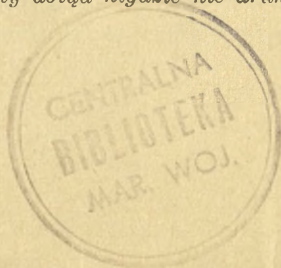
Zarysowaniu tych wszystkich kwestyj poświęcona jest praca niniejsza.

Dr TADEUSZ BERNADZIKIEWICZ

Warszawa, w czerwcu 1937 r.

¹⁾ W zakończeniu każdego artykułu podano nazwę i datę pisma, w którym był drukowany. Na ogół artykuły przytoczono bez zmian i przeróbek. W niektórych jednak wypadkach przystosowanie materiału do wydania książkowego wymagało odstępstwa od tej zasady.

Fragmenty dotąd nigdzie nie drukowane zaopatrzone w datę ich opracowania.



TEZY O ETATYZMIE

*Działalność państwa — przedsiębiorcy powinna być zharmo-
nizowana z ustrojem, na tle którego występuje. Funkcja przed-
siębiorstw państwowych może się wyrażać np. w korygowaniu
błędów i niedomagań gospodarki, opartej na własności osobistej
i na zasadzie rentowności. Nie powinna jednak prowadzić do
wypierania i zastępowania gospodarki prywatnej.*

Jest niepodobieństwem, aby w dzisiejszych warunkach państwo pozostawało w roli biernego świadka w życiu gospodarczym. W sposób krańcowy nie było to możliwe nigdy, tym bardziej w wieku XX, dobie głębokich konfliktów politycznych na tle gospodarczym i... gospodarczych na tle politycznym. Zjawiska z dziedziny ekonomii łączą się w splot nierozzerwalny z szeregiem problemów natury politycznej, społecznej itp. Wzajemna współzależność tych kwestyj jest wielka i nieprzewidywana.

Żyjemy obecnie w okresie ostrej walki sprzecznych interesów państw, walki prowadzonej w szerokiej nieraz płaszczyźnie. W tych warunkach dziedzina gospodarcza nie mogła pozostać na uboczu. Rozległa interwencja państwa w gospodarstwo stała się koniecznością. Państwo interweniuje dzisiaj przy pomocy przepisów prawnych, polityki podatkowej, celnej, kredytowej itp. Ale te drogi pośredniego oddziaływania na taki lub inny przebieg procesów gospodarczych okazują się nieraz nieskuteczne lub — co najmniej — nie mogą zapewnić natychmiastowych rezultatów. I tutaj zjawia się kwestia bezpośredniej działalności gospodarczej państwa — w charakterze przedsiębiorcy, a jednocześnie

rysuje się przed nami nowoczesna funkcja przedsiębiorstw państwowych, jako narzędzi polityki gospodarczej.

Istotny sens przedsiębiorstwa prywatnego wyczerpuje niemal bez reszty dążenie do osiągnięcia jak największych zysków. Inaczej w dziedzinie gospodarki państwowej: tutaj zadania przedsiębiorstw państwowych posiadają z reguły charakter mieszany. Obok momentu zysku dużą rolę odgrywa „służba publiczna” tych przedsiębiorstw. Składają się na nią głównie zadania gospodarcze oraz takie zadania publiczne, jak sprawy obrony kraju, kwestia socjalna itp. Punkt widzenia państwa-przedsiębiorcy nie jest więc zasadniczo jednolity, nadto, zależnie od rodzaju przedsiębiorstwa, konkretnych warunków czasu i miejsca itd., może się kształtować w poszczególnych wypadkach w sposób zupełnie odmienny.

Dość często spośród rozmaitych zadań, do pełnienia których powołane są przedsiębiorstwa państwowe, wysuwa się na czoło jedno z tych zadań, które stanowi wówczas istotną rację bytu przedsiębiorstwa i służyć może jako kryterium podziału państwowych warsztatów na poszczególne grupy.

Otóż jest właśnie rzeczą charakterystyczną, iż rzadko kiedy w gospodarce państwowej takie zasadnicze znaczenie przypada w udziale kwestii zysku. Ma to miejsce w monopolach fiskalnych, tutaj jednak z charakterem przedsiębiorstwa łączy się moment opodatkowania. Poza tym z reguły kryterium rentowności nie jest wyłącznie lub choćby nawet głównie miarodajne dla oceny gospodarki państwowej jednostki wytwórczej.

Z kolei, jeśli się zgodzimy pominąć niezbyt zwykle liczną grupę przedsiębiorstw, powołanych do szczególnych zadań publicznych, jak np. wytwórnice wojskowe itp., największą i najbardziej charakterystyczną grupę stanowić będą przedsiębiorstwa o zadaniach gospodarczych. Te ostatnie zadania dochodzą zresztą do głosu i w dwóch poprzednich wypadkach (por. np. zadania gospodarcze Polskiego Monopolu Spirytusowego w zakresie popierania produkcji rolnej itp.) i — w sumie — charakteryzują najlepiej działalność państwa-przedsiębiorcy w dobie obecnej. Z tego właśnie względu zadania gospodarcze przedsiębiorstw państwowych stanowić muszą punkt wyjścia dla wszelkich roz-

ważań na temat państwa-przedsiębiorcy, o ile tym rozważaniom nada się charakter „zasadniczy”.

Idźmy dalej. Jeśli się stanie na stanowisku inicjatywy i przedsiębiorczości prywatnej, funkcja gospodarki publicznej może być rozumiana co najwyżej jako korektywa ustroju, opartego w swym założeniu na instytucji własności osobistej. Wynika stąd dla rządu możliwość, a w niektórych wypadkach nawet wyraźna konieczność posługiwania się przedsiębiorstwami państwowymi w charakterze instrumentów polityki gospodarczej. W rezultacie zadania gospodarcze przedsiębiorstw państwowych rozumieć należy jako pośrednie lub bezpośrednie wykonywanie wytycznych polityki powyższej.

Tutaj napotykamy dalsze różniczkowanie. A więc po pierwsze przedsiębiorstwo państwowe może mieć na celu bezpośrednie zaspokajanie (nie uwzględnianych należycie przez gospodarkę prywatną itp.) istotnych potrzeb życia gospodarczego, co oczywiście nie wyklucza zadań także innego rodzaju, również na odcinku gospodarczym. (Porównaj na przykład u nas działalność Sp. Akc. „Żegluga Polska”, dalej takich przedsiębiorstw, które w szeregu krajów, m. in. z uwagi na konieczność jednolitego zarządu, prowadzone są przez państwo, więc kolei i poczty).

Po wtóre chodzić może o interwencję państwa zarówno w charakterze kontrolera, jak i regulatora produkcji, a to w związku z przyjętą przez rząd polityką cen itp. Państwo zmuszone jest w niektórych wypadkach podejmować się kontroli nad gospodarką prywatną na odcinku kalkulacji kosztów własnych, kwestii socjalnej i in. Przykładu dostarcza tutaj Państwowa Kopalnia Węgla „Brzeszcze”. Niekiedy pragnie iść państwo jeszcze dalej, ingerując bezpośrednio w dany dział produkcji za pomocą własnego przedsiębiorstwa, celem zrealizowania np. zniżki cen itp. Niezbędny warunek stanowi wówczas, aby rozmiary tego przedsiębiorstwa czy zespołu przedsiębiorstw państwowych umożliwiały skuteczność takiej interwencji. Jako przykład tego typu możemy wymienić w Polsce Państwową Fabrykę Olejów Mineralnych „Polmin”.

Celowe wykorzystanie przez państwo własnych przedsiębiorstw, których rodowód jest nieraz zupełnie przypadkowy lub znajduje wytłumaczenie we względach historycznych, wymaga

zatem traktowania tych przedsiębiorstw, oczywiście w rozsądnych granicach, jako narzędzi polityki gospodarczej. Natomiast zupełnie błędnym wydaje się nam uprawianie przez wytwórnie państwowe polityki przedsiębiorstw prywatnych, tj. polityki maksymalnej rentowności¹⁾. Jak już zostało powiedziane, moment ten nie posiada z reguły w zakresie gospodarki publicznej znaczenia decydującego. Państwo powinno prowadzić swoje przedsiębiorstwa z myślą o osiągnięciu minimalnego oprocentowania kapitału, ale właśnie to ostatnie uznać już trzeba za wystarczające. Koniecznym jest tedy, aby państwo świadomie rezygnowało z dążenia do uzyskania maksymalnego zysku, celem zaśluszczenia wytycznym polityki gospodarczej.

Jak z tego założenia wynika, bezpośrednia rentowność gospodarki państwowej będzie w zasadzie mniejsza, niż w wypadku analogicznego przedsiębiorstwa prywatnego, które prowadzone jest wyłącznie z myślą o odrzucaniu jak największych zysków. Zresztą, gdyby nawet przyjąć, iż państwo może i powinno prowadzić swe przedsiębiorstwo jedynie w celach fiskalnych, to i w tym wypadku wolno zaryzykować pogląd, iż bezpośrednia rentowność wytwórni państwowej nie dorówna wynikom gospodarki prywatnej. Aby przekonać się o tym, zestawiamy: z jednej strony najbardziej „uspołecznioną” formę przedsiębiorstwa prywatnego — spółkę akcyjną, z drugiej zaś najdalej usamodzielnione przedsiębiorstwo państwowe, a więc np. czynne również w formie spółki handlowej. Wynik na ogół nie trudno przewidzieć. Już choćby pod względem „formalnym” (kwestia kontroli, podejmowania decyzji itp.) państwo-przedsiębiorca nie posiada i nie może posiadać w danym wypadku tego zakresu swobody, który jest udziałem prywatnej spółki akcyjnej. Znaczenie zasadnicze posiada jednak duch, jaki decyduje o działalności przedsiębiorstwa, a który jest mimo wszystko inny w prywatnej, a inny w publicznej jednostce gospodarczej.

Z kolei, odrzucając sztuczną i nierealną konstrukcję, iż przedsiębiorstwo państwowe może być prowadzone wyłącznie lub głównie z myślą o maksymalnym zysku, jest dla nas tym bar-

¹⁾ Z rozważań naszych wyłączamy monopole fiskalne, które stanowią (również) formę opodatkowania.

częściej widoczne, iż przedsiębiorstwa państwowe są i muszą być mniej rentowne. Wprawdzie z drugiej strony wchodzi w rachubę zjawisko t. zw. pośredniej rentowności gospodarki państwowej, która odnajduje się w zyskach gospodarki prywatnej, np. jako konsekwencja i skutek niskich taryf czy cen, pobieranych za usługi państwowej jednostki wytwórczej. Ale taka „rentowność” nie znajduje oczywiście odzwierciedlenia w wynikach rachunkowych państwowego przedsiębiorstwa, które w danym wypadku mamy na myśli.

*

*

*

W toku dotychczasowych wywodów stwierdziliśmy, iż nowoczesna funkcja przedsiębiorstw państwowych polega na pełnieniu przez te przedsiębiorstwa zadań polityki gospodarczej państwa. Jednocześnie stała się dla nas widoczną mniejsza bezpośrednia rentowność tych przedsiębiorstw w porównaniu z gospodarką prywatną. Z przyjęcia tych przesłanek wynikają trzy główne konsekwencje. Zajmiemy się nimi według kolejności.

1. *Zakres działalności państwa-przedsiębiorcy powinien być umiarkowany.* Państwo musi się kierować zasadą maksymalnego dochodu netto społeczeństwa. Ponieważ przedsiębiorstwa państwowe nie dają tych wyników finansowych, co gospodarka prywatna, ingerencja państwa-przedsiębiorcy znajduje uzasadnienie tylko w tych granicach, jakie są ściśle konieczne dla realizacji zadań, które państwo musi wykonywać, mając na oku dobrobyt całokształtu gospodarstwa narodowego, względnie jego konkretnej gałęzi, lub wreszcie względy wyższego rzędu, pozagospodarcze. Z tego powodu działalność państwa-przedsiębiorcy powinna się zatrzymać w tym punkcie, w którym świadczone przez nią korzyści pozagospodarcze, jak również „pośrednia rentowność” przedsiębiorstw państwowych są jeszcze przynajmniej równe stratom dla dywidendy narodowej, wynikłym na skutek mniejszej rentowności państwowych jednostek wytwórczych, jak również z powodu zmian, wprowadzonych przez państwo do automatycznego, a zatem — według teorii liberalnej — maksymalnie rentownego rozwoju gospodarki narodowej.

Z drugiej strony wydaje się nam, iż skuteczna działalność

przedsiębiorstw państwowych w charakterze instrumentów polityki gospodarczej państwa bynajmniej nie wymaga, aby zakres gospodarki państwowej, traktowanej jako całość, był bardzo znaczny, lub też, aby miał ulegać stałemu rozbudowywaniu.

Przedewszystkiem więc nie w każdej gałęzi produkcji ma rację bytu działalność państwa jako przedsiębiorcy. Jeśli, zależnie od warunków, jest ona słuszna i usprawiedliwiona w takich lub innych przemysłach o znaczeniu kluczowym (np. węgiel, nafta itp.), to już zupełnie szkodliwym i zbytecznym musi się wydawać produkowanie przez państwo — przykładowo biorąc — mebli biurowych, kłódek, rowerów, skrzynek, książek szkolnych, czy wreszcie soków owocowych.

Nie koniec na tym: zbyt wielka własność przemysłowa itp. państwa w takiej gałęzi produkcji, w której jest ona uzasadniona i która — dodajmy — nie musi być eksploatowana w formie (faktycznego choćby) monopolu, jak np. koleje żelazne, poczta i telegraf, prowadzić może do zbyt dużego akcentowania punktów widzenia państwa, jako właściciela przedsiębiorstw państwowych, które zainteresowane jest w ich (możliwie najwyższej) rentowności. Taki stan rzeczy okazuje się nieraz sprzeczny ze stanowiskiem państwa, jako podmiotu polityki gospodarczej. W rezultacie wspomnianego konfliktu straty ponosi zarówno gospodarstwo narodowe (mniejsza suma ogólnego dochodu netto), jak i gospodarka państwowa (niemożność celowego wykorzystania przedsiębiorstw państwowych).

Wynika stąd jasno, jak szkodliwy jest nadmierny udział w życiu gospodarczym państwa-przedsiębiorcy. Staje się tak wówczas, gdy gospodarka państwowa prowadzona jest z myślą wyłącznie o niej samej, gdy zatem wypiera i zastępuje gospodarkę prywatną.

2. Konieczne jest postawienie przedsiębiorstw państwowych w równych warunkach z gospodarką prywatną. Jeśli przedsiębiorstwa państwowe mają być w ogóle używane w charakterze narzędzi polityki gospodarczej rządu, muszą być najpierw postawione w tych samych, o ile możliwości, warunkach, w jakich pracuje gospodarka prywatna. W przeciwnym razie zostaje przede wszystkim uniemożliwione kontrolowanie produkcji. Ponadto sprzyja to powstawaniu twórców sztucznych, względnie

podjęmowaniu przez przedsiębiorstwa państwowe takiej działalności lub takiej rozbudowy zakładu, które nie znajdują usprawiedliwienia w istotnych warunkach gospodarczych.

Jednocześnie uprzywilejowana działalność przedsiębiorstw państwowych wyrządzać może dotkliwe szkody gospodarce prywatnej, co w żadnym razie nie powinno być uważane za zgodne z istotą gospodarki publicznej. Ujemny wpływ korzystającej z przywilejów gospodarki przedsiębiorstw państwowych wyraża się np. w postaci dezorganizowania rynku drogą sprzedawania wytworów po niższych cenach, niż rynkowe itp., a w wypadkach krańcowych prowadzić może nawet do wypierania prywatnych warsztatów produkcyjnych.

Wreszcie przywileje uniemożliwiają sporządzenie rachunku istotnych strat i zysków gospodarki państwowej, jako całości, względnie poszczególnych przedsiębiorstw. W ten sposób zaciemniona zostaje sprawa, ile kosztuje działalność państwa-przedsiębiorcy i jakie daje wyniki.

Jest zrozumiałe, iż każda administracja państwowa posiada naturalną tendencję do uprzywilejowywania „własnych” tj. państwowych przedsiębiorstw. Z drugiej strony sytuacja tych ostatnich przedstawia się nieraz faktycznie „lepiej”, niż prywatnych, mogą one bowiem dyskutować korzyści, jakie wynikają z wielkich zazwyczaj rozmiarów koncernu państwowego, wzajemnego popierania się przedsiębiorstw i instytucji państwowych itp. Z tych wszystkich względów rygorystyczne przeprowadzenie zasady prawnej zupełnego zrównania przedsiębiorstw państwowych i prywatnych, tam, gdzie to jest możliwe, a więc np. w dziedzinie podatkowej, rachunkowej, sprawozdawczej itp., jest tym bardziej konieczne.

Uprzywilejowanie przedsiębiorstw państwowych musi się każdemu wydawać rażącą niesprawiedliwością i ułatwiać walkę nie tylko z przerostami bezpośredniej działalności gospodarczej państwa, ale i z samą zasadą tej działalności.

3. *Musi być urzeczywistniona zasada jawności w gospodarce przedsiębiorstw państwowych.* Działalność gospodarcza państwowych warsztatów wytwórczych w stosunku do istotnych zadań państwa, jako organizmu o charakterze prawnopublicznym, posiada jedynie znaczenie pomocnicze i nie może stanowić



celu samego w sobie. Takie ujęcie sprawy powoduje, iż szczególnie ważną staje się kwestia kontroli nad tą działalnością pomocniczą, zarówno, jeśli chodzi o sam jej przebieg, jak i ewentualność przekroczenia przez nią granic, poza którymi przestaje być celową i uzasadnioną. Z tego względu wydaje się rzeczą właściwą, aby kontrola nad gospodarką przedsiębiorstwa państwowego szła co najmniej tak daleko, a nawet dalej, niż w wypadku prywatnej spółki handlowej. Natomiast sytuacja odwrotna byłaby już zupełnie nie do przyjęcia.

W literaturze ekonomicznej zwracano uwagę (por. np. Marshall), iż w ostatniej instancji ryzyko gospodarki państwowej ponosi każdy płatnik podatków. Sytuację tego płatnika można więc konstruować na podobieństwo wspólnika w prywatnej spółce handlowej. Wynika stąd jasno, iż wspomniany wyżej płatnik podatków, „udziałowiec” w przedsiębiorstwie państwowym, powinien mieć zapewnione jakieś, dostatecznie jednak obszerne minimum prawdziwych wiadomości o stanie i wynikach tego przedsiębiorstwa.

Trzeba również pamiętać o dodatnim znaczeniu umiarkowanej kontroli społecznej nad działalnością gospodarczą w sensie dawania impulsów do ulepszania i racjonalizowania gospodarki itp.

*

*

*

Na tym zamykamy nasze rozważania, którym umyślnie nadany został charakter możliwie ogólny. Tym niemniej w toku naszych wywodów dokładaliśmy starań, aby mieć stale na oku faktyczny stan rzeczy w polskiej gospodarce państwowej.

Kończąc, niech nam wolno będzie wyrazić życzenie, aby skreślone wyżej trzy główne postulaty: umiarkowanego zakresu, równości i jawności — zostały również urzeczywistnione w dziedzinie gospodarki naszego państwa-przedsiębiorcy. W tym właśnie kierunku powinna pójść, naszym zdaniem, zapowiedziana przez rząd akcja „ograniczania działalności etatystycznej”.

(*Gospodarka Narodowa*. 15. II. 36).

KU „OGRANICZENIU DZIAŁALNOŚCI ETATYSTYCZNEJ”

Zdaje się, iż wkroczyliśmy w okres, w którym liczne zapowiedzi rządowe o „ograniczaniu działalności etatystycznej” (p. wicepremier Kwiatkowski), o potrzebie usunięcia „absurdalnych przerostów” (p. minister Górecki) itd. zaczną być wreszcie realizowane. Wprawdzie dotychczasowe zarządzenia i kroki, podjęte przez rząd w tym kierunku, nie wyszły poza granice posunięć wstępnych o charakterze przygotowawczym, jednak poruszenie opinii publicznej w związku ze złożonymi przez rząd oświadczeniami w sprawie ograniczenia „etatyzmu” jest dzisiaj tak silne i tak jednocześnie jednolite w swym wyrazie, iż trudno doprawdy przypuścić, aby po zdecydowanych deklaracjach i szeroko komentowanych przygotowaniach nie miały nastąpić czyny.

Jak wiadomo już, w dniach 20 grudnia r. ub. i 18 stycznia r. b. obradowała w Ministerstwie Przemysłu i Handlu specjalna konferencja, powołana przez p. ministra przemysłu i handlu dla omówienia sprawy „działalności etatystycznej” pod kątem widzenia jej ograniczenia. W konferencji wzięli udział zarówno zaproszeni ad personam przedstawiciele życia gospodarczego jak wyżsi urzędnicy ministerialni, dyrektorzy szeregu przedsiębiorstw państwowych itp. Obrady cechowała znaczna jednomyślność. Znalazła ona swój wyraz w sformułowaniu w toku dyskusji następujących postulatów: ograniczenia nadmiernej ingerencji państwa w życie gospodarcze, usunięcia „przerostów etatyzmu” oraz równego traktowania pod każdym względem przedsiębiorstw państwowych i prywatnych.

Jednocześnie dn. 17 stycznia r. b., tj. w przeddzień drugiej części obrad konferencji „etatystycznej”, Rada Ministrów powzięła uchwałę o utworzeniu Komisji do zbadania gospodarki przedsiębiorstw państwowych. Zasluguje na specjalne podkreślenie, iż w zasadniczych liniach wytycznych uchwała powyższa została uzgodniona przez p. ministra przemysłu i handlu ze stanowiskiem sfer gospodarczych. Uchwała jest krótka, składa się bowiem jedynie z pięciu punktów. Ponieważ rozpoczęta akcja naprawy gospodarki państwowej w znacznym stopniu zależeć będzie od wyników pracy wzmiankowanej Komisji, uchwała o powołaniu tego organu stanowi akt nader istotny i zasługuje na bliższe omówienie.

W punkcie 1 uchwały czytamy, iż powołuje się Komisję do zbadania gospodarki przedsiębiorstw, banków i zakładów państwowych oraz udziałów państwa w przedsiębiorstwach. Listę badanych przedsiębiorstw ustali Komitet Ekonomiczny Ministrów. Prezesa Komisji i jej członków mianuje na wniosek ministra przemysłu i handlu prezes Rady Ministrów.

W ten sposób z jednej strony zakres badań Komisji ustalony został nader szeroko, obejmując *w zasadzie* działalność wszelkich zakładów państwowych o charakterze gospodarczym, a więc — biorąc jaskrawo różne przykłady — zarówno Banku Gospodarstwa Krajowego jak drukarni D. O. K., z drugiej jednak strony listę badanych każdorazowo (jak wynika z ustnych wyjaśnień p. ministra Góreckiego) przedsiębiorstw ustalać będzie Komitet Ekonomiczny Ministrów.

W tym ostatnim ograniczeniu kryje się — przynajmniej w stanie potencjalnym — poważne niebezpieczeństwo, teoretycznie bowiem biorąc możliwe są przecież takie decyzje Komitetu Ekonomicznego Ministrów, które przy pomocy szeroko stosowanych „wyłączeń” mogłyby z łatwością pozbawić prace Komisji większego znaczenia.

W praktyce możliwość takiej sytuacji wydaje się znacznie mniejsza. O ile nam wiadomo, motywy rządowe wspomnianego ograniczenia miały na względzie gospodarkę przedsiębiorstw, podległych Min. Spraw Wojskowych. Wyłączenie tych przedsiębiorstw spod kontroli Komisji wydaje się usprawiedliwione, z jednym tylko zastrzeżeniem, iż nie powinno w żadnym ra-

nie dotyczyć tych działów wytwórczości (jak np. rowery, narzędzia, meble itp.), które nie posiadają charakteru materiałów bezpośrednio użytecznych dla obrony kraju oraz stanowią konkurencję dla gospodarki prywatnej.

Dalej nie potrzeba wyjaśniać, iż np. wyłączenie spod prac Komisji takiego przedsiębiorstwa jak Lasy Państwowe, a zwłaszcza ich działalności przemysłowej, stanowiłoby już zupełne zwichnięcie dzieła naprawy, stawiając pod znakiem zapytania wyniki całego przedsięwzięcia.

Wreszcie nie wydaje się pożądane, aby prace Komisji przybrały charakter badań „wyrwykowych”, w tym znaczeniu, iż miałyby dotyczyć tylko niektórych przedsiębiorstw, wskazujących przez Komitet Ekonomiczny. Przeciwnie, dla opracowania istotnie skutecznej akcji ograniczenia zakresu i usprawnienia gospodarki państwowej wydaje się konieczne, aby prace Komisji objęły możliwie całą działalność państwa - przedsiębiorcy tj. *wszystkie grupy* zakładów państwowych o charakterze gospodarczym, a więc np.: 1) lasy, 2) przedsiębiorstwa górniczo-hutnicze, 3) przedsiębiorstwa chemiczne, 4) drukarnie, agencje i wydawnictwa państwowe itp. Natomiast w ramach każdej takiej grupy wystarczyłoby szczegółowe zbadanie zakładów najbardziej charakterystycznych, a nadto prace kontrolne należało by prowadzić tylko pod pewnym określonym kątem widzenia (np. konkurencji z gospodarką prywatną, uprzywilejowania, rentowności, kosztów własnych itd.), nie obejmując zatem całokształtu gospodarki danej grupy zakładów w jej najdrobniejszych szczegółach.

Skład Komisji uzależniony został od decyzji prezesa Rady Ministrów, powziętej na wniosek ministra przemysłu i handlu. O ile nam wiadomo, lista członków Komisji została już dawno w znacznej części uzgodniona przez pana ministra przemysłu i handlu ze stanowiskiem sfer gospodarczych, znaczne trudności nastęczała natomiast osoba przewodniczącego Komisji. O ile nam wiadomo, sprawy te miały być zadecydowane przez Komitet Ekonomiczny Ministrów w końcu stycznia, przy czym miała być jednocześnie ustalona lista przedsiębiorstw, które będą zbadane w pierwszym etapie prac Komisji.

Punkt 2 uchwały Rady Ministrów ustala zadania Komisji w sposób następujący:

a) zbadanie przedsiębiorstw państwowych z punktu widzenia ich gospodarki i wpływu ich na budżet państwa.

b) zbadanie przedsiębiorstw państwowych z punktu widzenia ich wpływu na przedsiębiorczość prywatną,

c) opracowanie wniosków do projektów ustaw (dekretów), rozporządzeń i zarządzeń, mających na celu: ograniczenie działalności przedsiębiorczej państwa; zrównanie warunków pracy przedsiębiorstw państwowych i prywatnych (pod względem rachunkowości, podatkowym, ubezpieczeń społecznych itd.); usprawnienie gospodarki przedsiębiorstw państwowych.

Zadania Komisji posiadają zatem charakter podwójny: badawczy i wnioskodawczy. Zakres badań ustala w bardzo ogólny sposób p. a, dając Komisji w tej sprawie całkowicie wolną rękę; badanie wpływu przedsiębiorstw na budżet trzeba rozumieć jako konieczność opracowania kwestii dotacyj, ukrytych w grupie A budżetu, przy czym, naszym zdaniem, winna być również uwzględniona sprawa dotowania tych przedsiębiorstw z tzw. sum obrotowych Skarbu Państwa itp. Dalsze konkretne określenie kierunku badań przynosi p. b., polecając bardzo słusznie zbadanie przedsiębiorstw państwowych z punktu widzenia ich wpływu na przedsiębiorczość prywatną, a więc siłą rzeczy przy szczególnym uwzględnieniu tych wypadków, w których wchodzi w rachubę konkurencja z gospodarką prywatną.

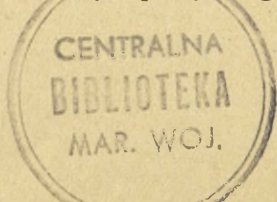
Działalność wnioskodawcza Komisji będzie miała na względzie zarówno drogę aktów ustawodawczych jak zarządzeń administracyjnych, co umożliwi opracowanie środków naprawy dzisiejszego stanu rzeczy w bardzo szerokiej skali zarówno z punktu widzenia uregulowania dalszego biegu wypadków na przyszłość jak doraźnych posunięć w chwili obecnej. Na plan pierwszy uchwała Rady Ministrów wysunęła sprawę ograniczenia działalności przedsiębiorczej państwa, nawiązując w ten sposób do znanych oświadczeń rządowych. Podobnie przesądzone zostało w uchwale w sposób pozytywny zrównanie warunków pracy przedsiębiorstw państwowych i prywatnych. W tej dziedzinie prace Komisji winny również uwzględnić urzeczy-

wistnienie zasady jawności w gospodarce państwowej w granicach, przyjętych chociażby w zakresie spółek akcyjnych.

Było by błędem, gdyby działalność wnioskodawcza Komisji miała wyłącznie charakter negatywny w stosunku do problemu państwa-przedsiębiorcy, ograniczając się np. do zaleceń, redukujących obecny zakres gospodarki państwowej, jej przywileje itp. Toteż bardzo szczęśliwie w p. c. wysunięte zostało hasło usprawnienia gospodarki przedsiębiorstw państwowych. Na tym polu zrobić można jeszcze bardzo dużo, komercjalizując znaczną część nie objętych jeszcze tą reformą zakładów państwowych, harmonizując ich działalność itp. M. in. okaże się zapewne wskazana nowelizacja rozporządzenia ramowego Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 17 marca 1927 r. o komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych.

Punkt 3 przyznaje Komisji w stosunku do przedsiębiorstw i zakładów, podlegających badaniu w myśl p. 1, niektóre uprawnienia, przysługujące Instytutowi Badania Koniunktur Gospodarczych i Cen (rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 15 lutego 1928 r., Dz. U. R. P. Nr. 17, poz. 144). W tym kierunku zainteresowani ministrowie wydadzą zarządom podległych im przedsiębiorstw i zakładów stosowne instrukcje.

Jak wiadomo, uprawnienia Instytutu Koniunktur idą tak daleko, iż ich szerokie zastosowanie w danym wypadku umożliwiłoby w pełni techniczne wykonanie wskazanych wyżej zadań Komisji. Uchwała wspomina tylko o „niektórych” uprawnieniach. O tym jednak, które z przysługujących Instytutowi uprawnień zastosowane będą do prac Komisji, biorąc pod uwagę treść p. 3, zadecyduje po prostu odmienny zakres i charakter prac Komisji, czyli, inaczej mówiąc, chodziło by o tzw. „odpowiednie” zastosowanie uprawnień Instytutu Koniunktur. Natomiast zdanie ostatnie o instrukcjach, które mają wydać zainteresowani ministrowie, oznacza jedynie, iż zastosowanie w praktyce tych uprawnień będzie musiało być poprzedzone wydaniem odpowiednich instrukcyj zarządom podległych danemu ministrowi przedsiębiorstw i zakładów, a więc stanowi tylko odpowiednie zmodyfikowanie obecnego art. 11 rozporządzenia Prezydenta z dn. 15 lutego 1928 r. o utworzeniu Instytutu Koniunktur (w myśl powyższego artykułu, „do władz i przed-



siebiorstw państwowych Instytut zwracać się będzie przez właściwych ministrów”).

Punkt 4 stanowi, iż w miarę postępu prac Komisja przedstawiać będzie swe wnioski ministrowi przemysłu i handlu. Po ukończeniu zaś swych prac Komisja złoży ostateczne sprawozdanie.

Stała kontrola prac Komisji spocznie zatem w rękach ministra przemysłu i handlu, który będzie o pracach Komisji informowany periodycznie w miarę ich postępu. W ten sposób obejmie on również pieczę nad ewentualnym niezwłocznym wprowadzeniem w życie wniosków czy zaleceń Komisji. Jak wolno sądzić, ostateczne sprawozdanie złoży Komisja Komitetowi Ekonomicznemu Ministrów do rąk prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem ministra przemysłu i handlu. Na rzecz takiej interpretacji przemawiałoby brzmienie p. 1 uchwały o powołaniu członków Komisji przez prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra przemysłu i handlu.

Punkt 5 podkreśla ostatecznie cechującą całą uchwałę Rady Ministrów wysunięcie na plan pierwszy szczególnej roli ministra przemysłu i handlu w zakresie prac Komisji, poruczając mu wykonanie uchwały.

Zwraca uwagę, iż termin prac Komisji nie został ustalony. Zależał on będzie niewątpliwie nie tylko od wysiłków Komisji, ale i od warunków, w jakich Komisja będzie pracowała.

W ten sposób uchwała Rady Ministrów z dn. 17 stycznia r. b. stworzyła ramowe podstawy prawne dla działalności Komisji, powołanej do zbadania gospodarki przedsiębiorstw państwowych. Mimo pewnych zastrzeżeń, ogólna ocena tych podstaw wypada, jak widzieliśmy, raczej dodatnio.

Obecnie należało by życzyć sobie, aby działalność Komisji została podjęta jak najszybciej i poprowadzona w kierunku energicznej i pełnej realizacji oświadczeń rządowych, znajdujących dziś wyraz prawny w p. 2 uchwały.

(Przegląd Gospodarczy 1. II. 36).

„MAŁA REFORMA” ETATYZMU

Jeśli obecnie, zgodnie z zapowiedzią rządu, ma się przystąpić do „ograniczenia działalności etatystycznej”, trzeba wpierw zdać sobie sprawę, jakie posunięcia leżą dzisiaj w granicach możliwości rynku i budżetu. Należy stwierdzić, iż nawet największy przeciwnik etatyzmu nie może podejmować czy propagować akcji ograniczania gospodarki państwa jako przedsiębiorcy bez uwzględnienia elementów naszej sytuacji gospodarczej.

Jest — sądzymy — dla każdego jasne, iż jeśli etatyzm nie powstał w Polsce od razu, a przeciwnie — stanowi rezultat nieprzerwanego rozwoju w ciągu długiego szeregu lat, to i jego ograniczenie nie może być dokonane w ciągu jednego czy choćby kilku miesięcy. Nie tylko przyroda, ale i gospodarstwo nie cierpi skoków. Usuwanie przerostów etatyzmu musi więc pójść po linii ewolucyjnej. Zresztą spowodowana błędną polityką, stosowaną od tylu lat wobec przemysłu, nieopłacalność prywatnego warsztatu ciąży dziś dotkliwie na naszym życiu gospodarczym, pociągając za sobą szereg ujemnych konsekwencji. W rezultacie brak w Polsce wolnych kapitałów, które miałyby ochotę do inwestycji w przemyśle, jeżeli istnieją znacznie pewniejsze i bez porównania bardziej rentowne lokaty. Nie ma w obecnej sytuacji takiej gałęzi gospodarki prywatnej, która mogłaby przejąć wielkie przedsiębiorstwa państwowe i utrzymać je nadal w ruchu. I wreszcie — jeśli chodzi o monopole skarbowe — którego z nich mogłoby się wyzbyć państwo już dzisiaj bez naruszenia równowagi budżetu, dla której świeżo ca-

łe gospodarstwo narodowe zmuszone zostało do poniesienia ciężkich ofiar, dyktowanych „koniecznością państwową”?

Czy znaczy to, że winien nastąpić odwrót ze stanowiska, dyktującego postulat bezwzględnej walki z obecnym stanem rzeczy w gospodarce państwowej? Nie. Sądźmy jedynie, iż nie nadszedł jeszcze czas na wielką reformę etatyzmu, na *zasadnicze* uregulowanie tej kwestii. Więcej nawet. Było by wielkim błędem, gdyby dzisiejsza akcja ograniczania działalności etatystycznej skoncentrowana była pod hasłem przejmowania przez inicjatywę prywatną większych obiektów gospodarczych, znajdujących się dotąd w ramach koncernu państwowego.

Obawy nasze idą w dwóch kierunkach. Po pierwsze wydaje się szczególnie niebezpieczna nieunikniona w obecnych warunkach rozbieżność haseł, które miałyby w danym wypadku wyznaczać charakter i cele walki, oraz rezultatów, które praktycznie będą mogły być osiągnięte. Odnosi się wrażenie, iż taki stan rzeczy szeroka opinia przyjęłaby przede wszystkim jako porażkę zwolenników inicjatywy prywatnej. A to w ostatecznym rezultacie utrwaliłoby tylko, zamiast ograniczyć, nadmierne rozmiary działalności przedsiębiorczej państwa.

Po drugie wysuwanie w chwili dzisiejszej hasła „przejmowania” wielkich obiektów państwowych mogłoby wywołać ostrą walkę „papierową”, która nie tylko byłaby całkowicie jałowa i zbędna, ale mogłaby nawet przeszkodzić osiągnięciu tych rzeczy, które leżą w granicach obecnych możliwości.

Co więcej, podejmowanie już dzisiaj *zasadniczej* reformy etatyzmu mogłoby być słusznie uznane za reformę *od końca*. Przecież, logicznie rozumując, nie podobna przesuwać w sposób radykalny linię podziału między gospodarką publiczną a prywatną na korzyść tej ostatniej, póki nie zostały stworzone warunki, umożliwiające gospodarstwu normalny rozwój, tj. póki nie zostanie przywrócona opłacalność prywatnego warsztatu. Bo można być różnych poglądów na sprawę karteli, kalkulacji, stosowanej w naszym przemyśle, jego zdolności organizacyjnych i inicjatywy, ale nikt nie zechce chyba twierdzić, iż istnieją u nas warunki, umożliwiające skuteczny rozwój przedsiębiorczości prywatnej. A zatem dopiero na tle i w konsekwencji szerokiej i gruntownej akcji uzdrowienia naszego gospodarstwa

i wydobycia go wreszcie ze stanu chronicznego kryzysu będzie można przystąpić do zasadniczych i głębokich „cięć” i decyzji na odcinku działalności państwa w charakterze przedsiębiorcy. W tych warunkach jest rzeczą jasną, że zagadnienie etatyzmu musi być rozwiązane nie tylko bezpośrednio, ale i pośrednio — przez przywracanie rentowności obrotom gospodarczym; a wówczas znajdują się potrzebne kapitały dla przejęcia nawet wielkich zetatyzowanych obiektów.

To wszystko, co powiedzieliśmy wyżej, nie znaczy jednak, aby rozpoczynana obecnie akcja ograniczenia działalności etatystycznej nie miała właściwie celu, lub też była pozbawiona większego praktycznego znaczenia. Nie przesądzając wyników, jakie istotnie będą osiągnięte, wydaje nam się, iż waga gatunkowa obecnych posunięć rządu na tym odcinku może być niesłychanie doniosła, nie wykraczając przy tym w zupełności poza zakres decyzji i posunięć o charakterze przygotowawczym, lub też regulujących sprawę jedynie na przyszłość.

Pragniemy być dobrze zrozumiani. Nie twierdzimy więc, aby należało zachować wszystkie istniejące dzisiaj warsztaty państwowe, produkujące dobra lub świadczące usługi gospodarcze. Przeciwnie, istnieją w tej dziedzinie tak „absurdalne”, jak się wyraził p. minister Górecki, tak wyraźnie szkodliwe i łatwe do stwierdzenia przerosty, iż ich usunięcie będzie nie tylko wskazane, ale wprost konieczne. Ale to wszystko dotyczy z reguły mniejszych obiektów lub też pewnych tylko redukcji i zmian w zakresie obiektów większych. Natomiast zasadnicze przesunięcie linii podziału między gospodarką państwową a prywatną należy uważać za wykraczające poza obecne możliwości rynku i budżetu, a ponadto za niedojrzałe dzisiaj do załatwienia.

Należy obecnie dokonać — jeśli zgodzimy się na takie określenie — „małej” reformy etatyzmu. Akcję w tym kierunku należało by poprowadzić przede wszystkim pod hasłem zrównania gospodarki państwowej pod względem warunków konkurencyjnych z sytuacją gospodarki prywatnej, a więc zupełnego — o ile możliwości — zniesienia wszelkich sztucznych przywilejów, z których korzystają dzisiaj przedsiębiorstwa państwowe. Łatwo wskazać i udowodnić, jak wielką jest sfera tych przywilejów i jak szkodliwy wywierają one wpływ na układ stosun-

ków w naszym gospodarstwie narodowym. Walka, prowadzona pod tym hasłem, utrudnia niezmiernie obronę zwolennikom stanu obecnego, gdyż trudno uzasadnić opinii publicznej, iż jest rzeczą konieczną i właściwą, aby warsztat państwowy, pracujący w konkurencji z gospodarką prywatną, nie ponosił tych ciężarów, które dotyczą tej ostatniej, a nadto korzystał ze szczególnych przywilejów, co w połączeniu z poprzednim już z góry przesądzać musi o wyniku samej „konkurencji”. Przeciwnie, niesprawiedliwość takiego stanu rzeczy jest tak rażąca, iż akcja na rzecz zniesienia przywileju liczyć może na pełny sukces.

Z dziełem zrównania warunków pracy gospodarki publicznej i prywatnej łączyć się winno urzeczywistnienie w rozsądnych granicach zasady jawności w gospodarce państwowej. Dzisiejszy stan rzeczy w tej dziedzinie dostarcza tylu jaskrawych przykładów nieuzasadnionych nieraz całkiem tajemnic w zakresie gospodarki przedsiębiorstw państwowych — że przypomniemy tylko *numerowane* egzemplarze sprawozdań rachunkowych w przedsiębiorstwie Lasy Państwowe, czy chociażby zupełny brak publikacji udziałów państwa w przedsiębiorstwach prywatnych — iż radykalna zmiana w tym względzie jest bezwarunkowo konieczna. W szczególności trzeba zapobiec systemowi dotowania przedsiębiorstw państwowych w sposób ukryty. Jeżeli w pewnych warunkach można się zgodzić, aby dane przedsiębiorstwo państwowe nie przynosiło nawet minimalnego oprocentowania kapitału, albo — jeszcze dalej idąc — było przez pewien czas wręcz deficytowe, to już żadną miarą nie podobna wyrazić zgody, aby taki stan rzeczy był ukrywany przed opinią publiczną. Płatnik podatków, ponoszący ryzyko działalności przedsiębiorczej państwa, musi być informowany w sposób prawdziwy i rzetelny o istotnym stanie i wynikach gospodarki przedsiębiorstw państwowych, a więc przede wszystkim musi wiedzieć, ile go istotnie kosztuje ta gospodarka.

Zbyteczne wyjaśniać, iż ujawnienie rozmiarów oraz stanu faktycznego gospodarki państwowej, obok zrównania warunków pracy koncernu państwowego z sytuacją gospodarki prywatnej, mieć będzie niezmiernie doniosłe znaczenie dla krytycznej oceny bezpośredniej działalności gospodarczej państwa i utrudni

znacznie dalszy rozrost gospodarki publicznej, nie korzystającej już ze sztucznych przywilejów i kontrolowanej przez opinię publiczną. W ten sposób stworzona zostanie możliwość podejmowania oceny, jakie przedsiębiorstwo państwowe z uwagi na wyniki jego gospodarki nie powinno być utrzymywane przy życiu, może być natomiast przekazane inicjatywie prywatnej lub ulec likwidacji, oraz stworzona zostanie podstawa do dalszej akcji w kierunku ograniczania etatyzmu, co niezmiernie ułatwi dalej idące decyzje, skoro tylko wspólnym wysiłkiem rządu i społeczeństwa przywrócona zostanie rentowność przedsiębiorstw prywatnych.

Jednocześnie mała reforma etatyzmu objąć winna również opracowanie takich przepisów prawnych, któreby utrudniły, jeśli nie uniemożliwiły, dalsze rozrastanie się etatyzmu. Trzeba pamiętać, iż proces w tym kierunku odbywał się dotychczas automatycznie, nieraz nawet pomimo woli rządu. Ujęcie tej sprawy w ramy przepisów prawnych, formalizujących możliwości dalszego powiększania rozmiarów przedsiębiorstw państwowych czy też zakładania nowych przedsiębiorstw, wydaje się więc konieczne.

Nie należy również nie doceniać potrzeby działalności, zmierzającej do usunięcia najbardziej szkodliwych czy też tylko najwięcej rzucających się w oczy „przerostów”. Wprawdzie, jak już powiedziano, nie należało by narazie przesuwać w ten sposób zasadniczej linii podziału na korzyść gospodarki prywatnej, tym niemniej liczba wspomnianych „przerostów” jest wcale znaczna.

Spróbujmy na podstawie dostępnych materiałów ustalić prowizoryczną listę owych „przerostów” etatyzmu, przy czym zaznaczamy, iż terminem powyższym będziemy oznaczali nie tylko sam fakt uprawiania przez państwo danej gałęzi wytwórczości itp., lecz również nadmierną ilość państwowych zakładów w danej gałęzi, niewłaściwy kierunek tej wytwórczości itp. Z tym zastrzeżeniem lista „przerostów”, co do której zupełności czy doskonałości nie rościmy żadnych pretensyj, a którą traktujemy raczej przykładowo, przedstawiałaby się następująco:

- 1) udziały państwa w przedsiębiorstwach prywatnych,
- 2) działalność przemysłowa Lasów Państwowych,
- 3) działalność wytwórni wojskowych na rynek prywatny,
- 4) nadmierne inwestycje w przedsiębiorstwach państwowych,
- 5) Państw. Zakłady Przemysłowo-Zbożowe,
- 6) saliny państwowe,
- 7) drukarnie państwowe,
- 8) kamieniołomy państwowe,
- 9) przetwórnice mięsne,
- 10) warsztaty szkolne i warsztaty więzienne,
- 11) działalność przemysłowa i handlowa ubezpieczeń społecznych.

W tych wszystkich wypadkach mamy do czynienia w takiej czy innej formie z przerostami etatyzmu. Jak widzimy, powyższa lista przerostów w działalności etatystycznej bynajmniej nie jest mała i, aby pozostać w zgodzie z naszą tezą naczelną o przygotowawczym charakterze dzisiejszej akcji ograniczania etatyzmu, wyjaśniamy, iż nawet w zakresie wyżej wymienionych punktów dokonanie bardziej radykalnych cięć będzie w obecnych warunkach niekiedy niemożliwe. Jako przykład można tu wymienić sprawę udziałów państwa w przedsiębiorstwach prywatnych: trudno przypuszczać, aby znalazły się dzisiaj w dostatecznej mierze kapitały polskie, skłonne przejąć z rąk państwa szereg największych udziałów. Działalność w tym kierunku niewątpliwie trzeba obecnie zapoczątkować i prowadzić ją systematycznie nadal, było by jednak złudzeniem wierzyć, iż już dzisiaj może być ona przeprowadzona w szerokim zakresie.

Nakreślony w ten sposób plan małej reformy etatyzmu stanowi, jak nam się wydaje, pewien program minimalny w dziedzinie tych posunięć i decyzji, które są już dzisiaj konieczne, przy czym dopiero jego realizacja będzie mogła przygotować w nieco dalszej przyszłości gruntowne załatwienie w naszym gospodarstwie narodowym sprawy bezpośredniej działalności gospodarczej państwa jako przedsiębiorcy.

Jeszcze jedno wyjaśnienie. Jeśli program ten nie określa sobie jakichś dalej idących osiągnięć w dziedzinie linii podzia-

łu, nie wynika stąd bynajmniej, aby jego urzeczywistnienie nie miało spowodować głębokich zmian w naszym gospodarstwie. I nie było by również słusznym, aby akcję w tym kierunku cechowała jakaś zbyt duża powściągliwość w ocenie szkodliwych rezultatów obecnego stanu rzeczy, czy też połowiczność w zakresie wprowadzania w życie ustalonych wyżej wytycznych. Przeciwnie, program małej reformy etatyzmu winien być realizowany z całą bezwzględnością i z rozmachem, aby można w ten sposób zdyskontować przychylne dla tej sprawy stanowisko szerokich kół opinii publicznej.

Natomiast nawet w najdalej idącym potępianiu samej zasady działalności państwa jako przedsiębiorcy nie wolno zapominać, iż walka z nadmiernym etatyzmem winna być prowadzona planowo, o ile w ogóle ma przynieść jakiegokolwiek rezultaty.

(Przegląd Gospodarczy. 1. IV. 36).

REWIZJA GOSPODARKI PAŃSTWOWEJ

Wprowadzona niedawno w życie reglamentacja obrotów pieniężnych z zagranicą oraz zakazy przywozu towarów przesłoniły opinii publicznej wszelkie inne problemy z dziedziny gospodarczej. Jest rzeczą zrozumiałą, iż na pierwszy plan zainteresowań gospodarczych społeczeństwa wysuwają się kolejno różne zagadnienia, zwłaszcza że są one często związane z doniosłymi posunięciami czynników rządowych o charakterze doraźnym. Z tego punktu widzenia trudno się dziwić, iż po zagadnieniu karteli, które pasjonowało polską opinię na jesieni r. ub., weszła na porządek dzienny kwestia „przerostów etatyzmu”, aby z kolei ustąpić miejsca problemowi ograniczeń dewizowych. Było by jednak objawem szkodliwym, gdyby powyższym, naturalnym poniekąd zmianom w „pierwszoplanowości” zagadnień ekonomicznych odpowiadać miało zupełne zubożenie czy też rezygnacja w stosunku do problemów i bolączek, które jeszcze nie tak dawno były na ustach wszystkich, albo też — jeszcze gorzej — w stosunku do takich działań, które pod wpływem poprzedniego „cyklu” nastrojów zostały zapoczątkowane. Tego rodzaju przerzucanie się od jednej kwestii do drugiej groziłoby bowiem nie tylko zupełnym niepowodzeniem owym poszczególnym działaniom, podjętym niejako z inicjatywy i pod presją opinii publicznej, ale stałoby po prostu pod znakiem zapytania samą wartość oddziaływania tej opinii na bieg wydarzeń — w danym wypadku gospodarczych. Tak ujęta „sezonowość” zainteresowań społeczeństwa byłaby szkodliwa i musiałaby spotkać się ze zdecydowanym

odporem i przeciwdziałaniem ze strony świadomej swych zadań publicystyki gospodarczej.

W artykule niniejszym chodzić nam będzie o sprawę rewizji gospodarki państwowej w Polsce, podjętej pod naciskiem opinii publicznej przez rząd pp. Kościałkowskiego i Kwiatkowskiego. Jak wiadomo, w drodze uchwały Rady Ministrów z dn. 17 stycznia r. b. powołana została specjalna Komisja do zbadania gospodarki przedsiębiorstw państwowych. Prace Komisji zostały zapoczątkowane w marcu r. b. i znajdują się obecnie w pełnym toku.

Ostatnio, pod wpływem zarządzeń dewizowych i związanych z nimi zakazów przywozu, zainteresowanie społeczeństwa dla sprawy przerostów i niedomagań w bezpośredniej działalności gospodarczej państwa zmalało, jak się nam wydaje, bardziej niżby to mogło usprawiedliwiać słuszne wysunięcie się na czoło dyskusji kwestii ograniczeń dewizowych. Być może, sąd ten jest oparty na pewnych zewnętrznych objawach, które stwarzają pod tym względem mylne pozory. Nie chcemy też przesądzać tej wątpliwości w sposób kategoryczny: tym lepiej, jeśli nasza ocena jest błędna. Ale, tak czy inaczej, musimy się przeciwstawić kilku głosom, jakie odezwały się ostatnio w prasie, iż wprowadzenie ograniczeń dewizowych oznacza nie tylko ponowny wzrost etatyzmu, ale i uniemożliwia jednocześnie prowadzenie dalszej walki ze zjawiskiem przerostów w gospodarce państwowej.

A więc, po pierwsze, reglamentacja dewiz — to zagadnienie z innej płaszczyzny niż bezpośrednia działalność gospodarcza państwa w charakterze przedsiębiorcy. Mamy tu wprowadzić do czynienia z daleko sięgającą interwencją czynników rządowych w dziedzinę zjawisk gospodarczych, ale nie łączy się ona bezpośrednio ze zwiększeniem udziału w naszym gospodarstwie koncernu przedsiębiorstw państwowych. Co innego, że w wyniku wprowadzenia ograniczeń dewizowych dalszy rozrost etatyzmu, np. w rezultacie uprzywilejowania przedsiębiorstw państwowych w zakresie przydziału dewiz, leży w granicach realnych możliwości, ale właśnie chodzi o to, iż wyciągnięcie tego rodzaju wniosków z reglamentacji dewiz, którą oceniać musimy jako pewien „fakt dokonany” w naszym gospodarstwie, zależeć będzie

przede wszystkim od zasadniczej postawy społeczeństwa w sprawie bezpośredniej działalności gospodarczej państwa.

I tutaj dochodzimy do sedna rzeczy. Ze względów, o których wyżej mowa, nie wolno nam dzisiaj zapominać o stanowczych deklaracjach kierowników polskiej polityki gospodarczej w kwestii „absurdalnych przerostów”, „ograniczenia działalności etatystycznej” itp. Słowa, które zostały wypowiedziane, obowiązują! Musimy również troskliwie śledzić prace Komisji, której zadanie bynajmniej nie jest łatwe i która w związku z tym wzięła na siebie dużą odpowiedzialność.

Uchwała Rady Ministrów z dn. 17 stycznia r. b. określiła, jak wiadomo, cele „wnioskodawczej” działalności Komisji w sposób następujący:

- a) ograniczenie działalności przedsiębiorczej państwa;
- b) zrównanie warunków pracy przedsiębiorstw państwowych i prywatnych (pod względem rachunkowości, podatkowym, ubezpieczeń społecznych itd.);
- c) usprawnienie gospodarki przedsiębiorstw państwowych.

Niestety, zakres prac badawczych Komisji nie został ustalony równie szeroko jak program wniosków, których opracowanie uznano za konieczne. Już obecnie widać, iż praca badawcza Komisji nie ogarnie całego koncernu państwowego. Uchwałą Rady Ministrów z dn. 10 marca r. b. ustalona została pierwsza lista przedsiębiorstw państwowych i mieszanych, zakwalifikowanych do zbadania przez Komisję w pierwszej kolejności. Do dzisiaj nie wiadomo, czy będą ustalone jeszcze dalsze listy. Zresztą, gdyby to nawet miało nastąpić — a tego nie chcemy tutaj przesądzać w żadnym kierunku — pozostanie zawsze faktem, iż prace Komisji nie były poprzedzone, jak się tego domagano, sporządzeniem dokładnego spisu wszystkich państwowych przedsiębiorstw, zakładów gospodarczych i udziałów państwa w przedsiębiorstwach prywatnych. Wynika stąd, iż działalność Komisji z konieczności musi się odbywać cokolwiek poomacku.

W rezultacie czujemy się uprawnieni do wyprowadzenia wniosku, który sam przez się jest dziś może jeszcze przedwczesny, iż prace Komisji będą posiadały charakter fragmentaryczny. Mamy więc taki stan rzeczy, iż na podstawie zbadania pew-

nych fragmentów Komisja będzie musiała opracować projekt, dotyczący całości gospodarki państwowej.

W tych warunkach zadanie Komisji staje się jeszcze trudniejsze, a prace Komisji winny być prowadzone szczególnie troskliwie, energicznie i przewidująco. Przy tym jest rzeczą oczywistą, iż taki lub inny wynik prac Komisji nie umniejsza w niczym odpowiedzialności rządu, który jedynie władny jest przeprowadzić akcję „ograniczenia działalności etatystycznej”.

Wreszcie uważamy za konieczne podkreślić, iż dzieło rewizji działalności przedsiębiorzej państwa wymaga ścisłego kontaktu z opinią publiczną. Czujność tej opinii należy przeto pobudzać i wzmacniać.

(Przegląd Gospodarczy. 1. VII. 36).

ROZMIARY GOSPODARKI PAŃSTWOWEJ

I. Uwagi ogólne.

Jednym z najtrudniejszych i najbardziej zawiłych zagadnień, jakie powstają w związku z różnymi sposobami oddziaływania państwa na zespół zjawisk gospodarczych, jest — według naszego przekonania — sprawa bezpośredniego udziału państwa w życiu gospodarczym w formie prowadzenia na własne ryzyko przedsiębiorstw przemysłowych, handlowych, komunikacyjnych itp. Opracowanie zasadniczych wytycznych dla gospodarki państwa, występującego w roli przedsiębiorcy, nie jest więc rzeczą łatwą, tym niemniej jednak stanowi niezbędną przesłankę dla polityki gospodarczej państwa, które pragnie w sposób planowy kształtować swą działalność w dziedzinie ekonomii.

Kreślenie planów czy ustalanie wytycznych jest rzeczą możliwą, gdy elementy, które stanowią niezbędne części składowe naszego wnioskowania, zostały ustalone w sposób możliwie ścisły i dokładny. Podobnie sprawa gospodarki państwowej, której takie lub inne rozmiary oraz takie lub inne cele należą do rzeczy spornych, jeśli pragniemy dojść na tym odcinku do jakichś prawidłowych rozwiązań, wymaga, aby rozważający te kwestie znał możliwie dokładnie stan faktyczny zasięgu działalności przedsiębiorczej państwa, wiedział *ile i jak wielkie* istnieją państwowe przedsiębiorstwa i zakłady oraz *w jakich dziedzinach* rozwijają one swą działalność gospodarczą.

Zdaniem licznych ekonomistów polskich, w gospodarstwie polskim zwichnięta została rozsądna i odpowiadająca konkretnym

warunkom chwili równowaga między gospodarką państwową a prywatną na niekorzyść tej ostatniej. Wygłaszane są często poglądy, iż przedsiębiorczość państwowa w Polsce rozrosła się ponad istotne potrzeby, że powstały liczne i nieusprawiedliwione „przerosty” w bezpośredniej działalności gospodarczej państwa. Pod wpływem tej krytyki, której słuszność uznano w kołach rządowych (por. znane oświadczenia p. wicepremiera E. Kwiatkowskiego z dn. 5 grudnia 1935 r. i ministra przemysłu i handlu, p. R. Góreckiego, z dn. 21 grudnia 1935 r.), uchwałą Rady Ministrów z dn. 17 stycznia 1936 r. została powołana do życia Komisja do zbadania gospodarki przedsiębiorstw państwowych. Jak wiadomo, jedno z zadań Komisji stanowi właśnie „opracowanie wniosków do projektów ustaw (dekretów), rozporządzeń i zarządzeń, mających na celu ograniczenie działalności przedsiębiorczej państwa”. Z drugiej strony istnieją w Polsce ludzie, którzy nie widzą potrzeby przesuwania linii podziału między gospodarką państwową a prywatną w kierunku odpowiadającym wspomnianym wyżej dążeniom.

W tych warunkach posiadanie przez czynniki kierownicze państwowej polityki gospodarczej dokładnej ewidencji majątku państwa-przedsiębiorcy trzeba uznać za prostą konieczność, o ile chce się zrobić krok naprzód w porównaniu z obecnym stanem rzeczy, tj. powziąć w tej sprawie jakiegokolwiek *decyzje* i uszeregować je w jakiś system logiczny. Tym bardziej może więc dziwić, iż takiej ewidencji do tej pory w Polsce brak. Inwentaryzacja majątku państwowego, jak to czytamy co roku w Uwagach Kontroli Państwowej o zamknięciach rachunków państwa i wykonaniu budżetu, nie została dotąd przeprowadzona. W rezultacie w zamknięciach rachunków państwa nie ma „ogólnego zestawienia majątku państwowego” (por. np. ostatnie Uwagi Kontroli Państwowej za r. 1934/35).

Swego czasu w Ministerstwie Skarbu prowadzone były pod kierunkiem inż. St. Kruszeńskiego pewne prace, związane z inwentaryzacją i oszacowaniem majątku państwowego — na dzień 1 stycznia 1927 r. Rezultat tych prac ogłoszono w książce St. Kruszeńskiego p. t. „Majątek Państwa Polskiego” (Warszawa 1931). Od tej jednak pory wspomniana dziedzina leży odłogiem.

Prace Komisji, powołanej do zbadania gospodarki przedsię-

biorstw państwowych, zostały rozpoczęte formalnie w połowie marca r. ub., na dobrą jednak sprawę Komisja dopiero w miesiącach jesiennych ożywiła swą działalność. Utworzenie Komisji było zapowiedziane po raz pierwszy przez czynniki decydujące na jesieni 1935 r. Wydawało się, iż okres czasu, jaki dzielił tę datę od chwili rozpoczęcia prac Komisji, mógł i powinien być wykorzystany dla sporządzenia dokładnego spisu przedsiębiorstw i zakładów państwowych o charakterze gospodarczym. Niestety, spis taki wykonany nie został. Sądzymy, iż ten stan rzeczy nie mógł pozostać bez wpływu na przebieg i wyniki prac Komisji, która zmuszona została działać niejako „po omacku”.

Dosyć znamienna była w tej sprawie dyskusja, jaka toczyła się u nas w pierwszej połowie 1936 r. w sprawie rzekomej liczby 1.907 „przedsiębiorstw państwowych”. Dyskusja ta powstała na tle błędnego zrozumienia przez prasę codzienną wiadomości, przytoczonej przeze mnie po raz pierwszy w książce p. t. „Wyniki bilansowe a rzeczywiste przedsiębiorstw państwowych w Polsce” (Warszawa 1935). „W Sprawozdaniu Kontroli Państwowej z czynności kontroli, dokonanych w okresie budżetowym 1932/33 — pisałem wówczas — znajdujemy informację, iż w okresie sprawozdawczym „dokonano kontroli 1.907 wytwórni, przedsiębiorstw państwowych oraz różnego rodzaju jednostek gospodarczych” (zeszyt I, str. 28). Z pewnością było by rzeczą ciekawą ustalić, jaka liczba przypada z tego na przedsiębiorstwa państwowe w znaczeniu wyżej podanym” („Wyniki”, str. 21/22). Otóż ta właśnie wiadomość powtórzona została następnie na łamach całej niemal prasy z błędnymi komentarzami, iż liczba 1.907 określa ilość przedsiębiorstw państwowych w Polsce.

Niewątpliwie, w takim ujęciu sprawy kryło się już z góry oczywiste nieporozumienie. Opierało się ono na błędnym utożsamieniu *zakładu* jako pewnej jednostki technicznej („Betrieb” w literaturze niemieckiej) oraz *przedsiębiorstwa* jako jednostki ekonomicznej („Unternehmung”), w skład której może wchodzić zarówno jeden, jak i znaczna ilość zakładów w znaczeniu jednostek technicznych. Otóż, jak wolno sądzić, Kontrola Państwowa za punkt wyjścia przy sumowaniu zbadanych zakładów o charakterze gospodarczym (zwracamy uwagę, iż terminu „zakład” używamy tutaj w jeszcze innym, szerszym i opisowym

znaczeniu) wzięła właśnie zakład w znaczeniu jednostki technicznej („wytwórnie”), używając terminu „przedsiębiorstwo” bądź nieściśle (i niepotrzebnie), bądź też tylko dla oznaczenia takich wypadków, w których w skład przedsiębiorstwa wchodził tylko jeden zakład. Niestety, prasa codzienna nie zdawała sobie sprawy z tych rozróżnień.

Powstałe w rezultacie nieporozumienie nie było zresztą rzeczą istotną. Ostatecznie, taka czy inna liczba przedsiębiorstw państwowych czy też zakładów o znaczeniu gospodarczym w gruncie rzeczy nie posiada *sama przez się* większej wagi. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż np. kilkadziesiąt wielkich i stale rozszerzających swą działalność przedsiębiorstw państwowych będzie przez życie gospodarcze odczuwane o wiele dotkliwiej niż kilkaset drobnych i słabych warsztatów, prowadzonych jako oddzielne przedsiębiorstwa. (Nawiasem mówiąc, rozróżnianie „zakładu” — jednostki technicznej i „przedsiębiorstwa” — jako pewnej całości gospodarczej nastrocza w licznych wypadkach w zakresie gospodarki państwowej, która przedstawia przecież jeden ogromny koncern, o wiele większe trudności niż w dziedzinie gospodarki prywatnej).

A więc nie w liczbie przedsiębiorstw państwowych leży sedno rzeczy. Natomiast liczba tych przedsiębiorstw zyskuje na znaczeniu i zaczyna być czynnikiem istotnym w rachunku gospodarczym, o ile towarzyszą jej liczby, oznaczające wielkość majątku, reprezentowanego przez poszczególne jednostki składowe. A właśnie obie te dziedziny znajdowały się w Polsce pod znakiem zupełnej niewiedzy. Dosłownie brak było (i jest zresztą dotąd) w administracji państwowej jakiegokolwiek ośrodka, który by prowadził dokładną ewidencję tych zjawisk oraz gromadził odnoszące się do tej dziedziny wiadomości. Na tle powyższych stosunków wspomniana gorąca dyskusja na temat rzekomej liczby „1.907 przedsiębiorstw państwowych” — zwłaszcza w związku z nieustannym rozrostem gospodarki etatystycznej — wydaje się nam niezmiernie charakterystyczna.

Dopiero w ostatnim czasie położenie na omawianym przez nas odcinku uległo pewnej poprawie. Mianowicie, jak już podano w artykule p. t. „Udział państwa w przedsiębiorstwach prywat-

nych" (zesz. 23 „Przeglądu Gospodarczego” z r. ub.), na życzenie komisyj budżetowych Sejmu i Senatu, wypowiedziane w czasie sesji 1935/36 r., aby Najwyższa Izba Kontroli „przedstawiła dane o ilości przedsiębiorstw państwowych”, N. I. K. P. dołączyła do swego ostatniego sprawozdania z czynności kontroli, dokonanych w okresie budżetowym 1935/36 r., obszerny wykaz, sporządzony na podstawie danych poszczególnych ministerstw — według stanu na dzień 1 kwietnia 1936 r. Wykaz ten obejmuje:

- „I. Przedsiębiorstwa, które są włączone do grupy B budżetu,
- II. Przedsiębiorstwa o kapitale mieszanym, częściowo tylko (część 10 B) przewidziane w budżecie,
- III. Jednostki o charakterze wytwórczym, których dochody i wydatki są przewidziane w grupie A (Administracja) lub D (Fundusze)”.

Jak już podawaliśmy, spis powyższy stanowi niestety zwykłe, mechaniczne czysto połączenie surowych materiałów, nadesłanych przez poszczególne ministerstwa. Jest on nieusystematyzowany i niekompletny, jak również, z drugiej strony, zawiera i takie pozycje, które trudno uważać za wchodzące w zakres gospodarki państwa-przedsiębiorcy. Mimo to w sumie dostarcza jednak cennych danych, które pozwalają w pewnym przybliżeniu zorientować się co do istotnej liczby przedsiębiorstw państwowych w szerszym tego słowa znaczeniu. W ten sposób umożliwia on pewien krok naprzód w kierunku ustalenia zakresu gospodarki państwowej w Polsce.

Poniżej będziemy usiłowali przedstawić wykaz przedsiębiorstw państwowych w Polsce i zakładów o charakterze pokrewnym. Musimy przy tym zaznaczyć, iż pojęcie przedsiębiorstwa państwowego traktujemy możliwie szeroko, pragnąc objąć naszym zestawieniem wszelkie wypadki bezpośredniego udziału państwa w życiu gospodarczym, a więc także banki i monopole skarbowe. Również z tego względu zestawienie nasze obejmuje nie tylko przedsiębiorstwa państwowe, ale i zakłady wytwórcze o charakterze pokrewnym. Zresztą ściśle rozróżnienie przedsię-

biorstw państwowych sensu stricto¹⁾), a więc zakładów o charakterze „zarobkowym”, od innych zakładów wytwórczych nie zawsze byłoby możliwe z uwagi na istnienie całego szeregu zjawisk o charakterze, że się tak wyrazimy, przejściowym (por. tzw. „przedsiębiorstwa zakładowe” — np. wytwórnie wojskowe), a z drugiej strony wymagałoby niejednokrotnie dokładnego zbadania przedmiotu i istoty gospodarki szeregu odnośnych obiektów. W rezultacie poza nawiasem naszego zestawienia pozostały więc jedynie takie zakłady wytwórcze, które niespornie i całkowicie nie posiadają charakteru „zarobkowego”.

Zestawienie nasze opiera się z jednej strony na preliminarzu budżetowym, danych bilansowych wchodzących w rachubę przedsiębiorstw oraz szeregu luźnych informacji i ustaleń, z drugiej zaś — na wspomnianym już materiale, zawartym w ostatnim Sprawozdaniu Kontroli Państwowej, który usiłowaliśmy poddać krytycznej ocenie. Przy każdym przedsiębiorstwie lub zakładzie o charakterze pokrewnym podana została, o ile istniały lub były nam dostępne odpowiednie dane, wartość majątku lub wysokość kapitałów własnych²⁾), dalej ilość znajdujących się w obrębie przedsiębiorstwa zakładów w znaczeniu jednostek technicznych itp. (W niektórych wypadkach, jak P. K. P., Lasy Państwowe, Polska Poczta, Telegraf i Telefon itd., sprawa ta nastęrczała specjalnie duże trudności i nie zawsze — zarówno dla braku niezbędnych materiałów, jak i niekompetencji autora — mogła być należycie rozwiązana).

Wykaz, jaki w rezultacie otrzymaliśmy, składa się z szeregu

¹⁾ W pracach moich stosuję następującą definicję przedsiębiorstwa: „przedsiębiorstwem nazywamy planową organizację (kombinację) czynników produkcji na rachunek i ryzyko gospodarza, mającą na celu (wyłącznie lub między innymi) osiągnięcie zysku drogą wytwarzania i wymiany dóbr lub świadczenia usług gospodarczych” (por. np. „Zagadnienie rentowności przedsiębiorstw”, Warszawa 1935, str. 11).

²⁾ Przy ustalaniu kwoty kapitałów własnych nie doliczano do niej, rzecz jasna, kapitału amortyzacyjnego, stanowi on bowiem jedynie pozycję wyrównawczą, której po stronie aktywów nie odpowiada żadna efektywna wartość. Podobnie — acz z innych powodów — nie zaliczaliśmy do sumy kapitałów własnych zysku, wykazanego w okresie sprawozdawczym, stosując natomiast odmienną metodę wobec pozostałości zysku z okresu poprzedniego.

działów, wyróżnionych ze względów natury formalnej, mianowicie:

1. przedsiębiorstwa i zakłady pokrewne, wykazane w grupie B. budżetu;
2. przedsiębiorstwa i zakłady pokrewne, objęte grupą A. budżetu;
3. monopole skarbowe (grupa C. budżetu);
4. wytwórnie wojskowe;
5. banki państwowe;
6. państwowe spółki akcyjne;
7. państwowe spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

Odrębnie traktujemy majątki państwowe, wydzierżawione przedsiębiorstwom prywatnym lub mieszanym, oraz nadania górnicze i tereny naftowe. Sprawę udziału państwa w przedsiębiorstwach prywatnych wyjaśniliśmy już w poprzedniej rozprawie (zesz. 23 i 24 „Przeglądu Gospodarczego” z r. ub.).

Zestawienie nasze na pewno nie jest zupełne, ani wolne od poważnych — być może — błędów. Jeżeli jednak zważyć, iż do tej pory w polskiej literaturze ekonomicznej brak było w zasadzie tego rodzaju opracowania, trudno przypuścić, aby sprawa mogła się przedstawiać inaczej. Rozprawa niniejsza stanowi jedynie próbę samego postawienia tematu: rozmiarów gospodarki państwowej w Polsce, próbę niemal pierwszą i z natury rzeczy niedoskonałą.

Aby ułatwić orientację — niektóre z przytoczonych tutaj liczb lub faktów mogą nastroczać wątpliwości — podajemy, o ile to możliwe, w każdym wypadku źródło, z którego czerpiemy odnośne informacje.

II. Wykaz państwowych przedsiębiorstw i zakładów o charakterze pokrewnym.

1. *Przedsiębiorstwa i zakłady pokrewne, wykazane w grupie B. budżetu.*

Największe i najbardziej typowe przedsiębiorstwa państwowe figurują w odrębnej grupie B. budżetu p. n. „Przedsiębiorstwa i zakłady”. Jest to jak gdyby „oficjalna przedsiębiorczość państwowa”. Przedsiębiorstwa wspomniane zostały wyodręb-

nione budżetowo po raz pierwszy w oddzielną grupę „B. Przedsiębiorstwa” w preliminarzu budżetowym na 1923 r. Od tej pory liczba przedsiębiorstw i zakładów o charakterze wytwórczym, wykazywanych w preliminarzu „Przedsiębiorstw”, podlegała pewnym zmianom. W związku z przekształceniem grupy „B. Przedsiębiorstwa” na grupę „B. Przedsiębiorstwa i zakłady” (preliminarz na 1934/35 r.) przybyło kilka jednostek, które nie mogą być uważane za wchodzące w zakres gospodarki państwa-przedsiębiorcy.

Poniżej podajemy listę przedsiębiorstw i zakładów o charakterze wytwórczym, wykazanych w preliminarzu budżetowym na 1937/38 r., szeregując je według kolejności, przyjętej w preliminarzu, oraz z pominięciem zakładów, nie posiadających niespornie charakteru „zarobkowego”¹⁾.

1. *Polska Agencja Telegraficzna*. Kapitały własne: 4.536.400,66 zł (według bilansu na dzień 31.XII.1935 r.). Oddziały i zakłady: 14 oddziałów prowincjonalnych, 6 drukarni (Sprawozdanie Kontroli Państwowej z czynności kontroli, dokonanych w okresie budżetowym 1935/36 r., w dalszym ciągu cytowane krótko: Sprawozdanie K. P. 1935/36), razem 20 jednostek.

2. *Gazeta Administracji i Policji Państwowej*²⁾. Kapitały własne: 230.821,92 zł (bil. 31.III.1936 r.).

3. *Państwowe Zakłady Wodociągowe na Górnym Śląsku*. Kapitały własne: 20.068.679,38 zł (bil. 31.III. 1936 r.).

4. *Mennica Państwowa*. Kapitały własne: 3.414.769,50 zł (bil. 31.III.1936 r.).

5. *Państwowa Fabryka Olejów Mineralnych „Polmin”*. Kapitały własne: 42.874.208,26 zł (bil. 31.III.1936 r.). Oddziały i zakłady: 1 rafineria, 21 oddziałów handlowych (Sprawozdanie K. P. 1935/36), 2 gazociągi, 1 odbieralnia ropy, 1 cegielnia, 2 kopalnie ropy, 3 kopalnie gazu (Uwagi Kontroli Państwowej o zamknięciach rachunków państwa i wykonaniu budżetu za

¹⁾ W przedsiębiorstwach skomercjalizowanych pozycja „kapitały własne” obejmuje również tzw. „kapitał Skarbu Państwa”.

²⁾ Obecna nazwa: „Gazeta Administracji Państwowej”.

1934/35 r., w dalszym ciągu cytowane krótko: Uwagi K. P....), razem 32 jednostki.

6. *Państwowa Kopalnia Węgla „Brzeszcze”*. Kapitały własne: 28.998.481,43 zł (bil. 31.III. 1936 r.). Oddziały i zakłady: 2 kopalnie (Uwagi K. P. 1934/35).

7. *Zjednoczone Fabryki Związków Azotowych w Mościcach i w Chorzowie*. Kapitały własne: 128.350.763,60 zł (bil. 30.VI. 1935 r.). Oddziały i zakłady: 2 zasadnicze fabryki, 2 gospodarstwa rolne (Sprawozdanie K. P. 1935/36, część szczegółowa).

8. *Polskie Koleje Państwowe*. Kapitały własne: 8.021.518.014,24 zł (bil. 31.XII.1935 r.). Oddziały i zakłady: 14 warsztatów głównych, 89 warsztatów pomocniczych i podręcznych¹⁾, 8 warsztatów sygnałowych, 52 elektrownie, 3 nasycalnie materiałów (Sprawozdanie z wykonania planu finansowo-gospodarczego i planu funduszu inwestycyjnego przedsiębiorstwa „Polskie Koleje Państwowe” za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 1935 r., Warszawa 1936), Biuro Komunikacji Samochodowej i 4 oddziały (dane według preliminarza budżetowego na 1937/38 r., w dalszym ciągu cytowanego krótko: prel. budż. 1937/38), razem 171 jednostek. Poza tym w Sprawozdaniu z wykonania planu finansowo-gospodarczego wymieniono: 3 składnice apteczne, 12 aptek i 4 szpitale. Wreszcie 8 portów lotniczych i lotnisk eksploatują Polskie Linie Lotnicze „Lot” (prel. budż. 1937/38).

9. *Państwowe Wytwórnie Materiałów Drogowych*. Kapitały własne: 10.874.574,88 zł (bil. 31.III.1936 r.). Oddziały i zakłady: 3 kamieniołomy i 4 klinkiernie (Sprawozdanie K. P. 1935/36).

10. *Lasy Państwowe*. Kapitały własne, wykazane w bilansie: 299.805.984,06 zł (bil. 30.IX.1935 r.). Wartość majątku nie objętego bilansem: 2.322.153.771,00 zł (według danych Dyrekcji Naczelnej Lasów Państwowych — por. Uwagi K. P. 1932/33, str. 492). Kapitały własne ogółem: 2.621.959.755,06 zł. Oddziały i zakłady: 43 tartaki, 2 fabryki dykt, 2 destylarnie żywicy, 1 wyłuszcarnia nasion, 1 cegielnia, 2 młyny, 1 elektrownia, Zamkowe Zakłady Przemysłowe w Cieszynie, koleje leśne, 5 gospo-

¹⁾ Według „Rocznika eksploatacyjnego P. K. P. za 1934 i 1935 r.”, liczba warsztatów pomocniczych i podręcznych wynosiła w 1935 r. 115.

darstw łkowych i rolnych, 17 gospodarstw rybnych, 9 składów handlowo-rolniczych (prel. budż. 1937/38) ¹⁾, razem 85 jednostek.

11. *Państwowe przetwórnice mięsne*. Kapitały własne: ok. 5.200.000,00 zł (liczba szacunkowa) ²⁾. Oddziały i zakłady: 2 przetwórnice (w Dębicy i Chodorowie).

12. *Państwowe Zakłady Przemysłowo-Zbożowe*. Kapitały własne: 12.160.615,48 zł (bil. 31.VII. 1935 r.). Oddziały i zakłady: 3 oddziały (Sprawozdanie K. P. 1935/36).

13. *Państwowe Wydawnictwo Książek Szkolnych*. Kapitały własne: 2.732.637,44 zł (bil. 31.III. 1936 r.).

14. *Zdrowowiska Państwowe*. Kapitały własne: 27.451.829,47 zł (bil. 31.III.1936 r.). Oddziały i zakłady: 5 zdrowowisk.

15. *Przedsiębiorstwa Państwowego Zakładu Higieny*. Kapitały własne: 1.059.695,11 zł ³⁾ (bil. 31.III.1936 r.). Oddziały i zakłady: 4 zasadnicze zakłady, 8 filij (Sprawozdanie K. P. 1935/36 i prel. budż. 1937/38).

16. *Polska Poczta, Telegraf i Telefon* ⁴⁾. Kapitały własne: ok. 367.000.000 zł (wartość majątku przedsiębiorstwa, podana przez p. ministra Kalińskiego na Komisji Budżetowej Senatu dn. 26 stycznia 1937 r.).

17. *Państwowe Zakłady Tele- i Radiotechniczne*. Kapitały własne: 7.550.658,04 zł (bil. 31.XII.1935 r.).

Poza tym w grupie B. preliminarza budżetowego na 1937/38 r. zostały wykazane: Państwowy Zakład Emerytalny oraz szpitale państwowe, których oczywiście nie możemy zaliczyć do liczby przedsiębiorstw, a nadto pozycje następujące: przedsiębiorstwa państwowe o kapitale mieszanym i wydzierżawione, nada-

¹⁾ Lasy Państwowe — według danych preliminarza budżetowego na 1937/38 r. — wydzierżawiają: 5 tartaków, 18 terpentyniarni, 2 cegielnie, 12 młynów, 1 elektrownię, tereny łowieckie, majątki rolne i obiekty rybackie.

²⁾ Bilanse państwowych przetwórni mięsnych nie są nam znane (w preliminarzu budżetowym na 1937/38 r. nie figurują).

³⁾ Liczba ta nie obejmuje Instytutu Higieny Psychicznej wobec niezamieszczenia bilansu tego Instytutu w preliminarzu budżetowym na 1937/38 r.

⁴⁾ Przedsiębiorstwo stosuje nadal rachunkowość kameralistyczną i nie sporządza bilansów ani rachunków strat i zysków. Pierwszy bilans otwarcia ma być zestawiony na dzień 1 kwietnia 1937 r.

nia górnicze i tereny naftowe, Państwowa Huta Ołowiu i Srebra w Strzybnicy oraz Żupa Solna w Łanczynie. O tych ostatnich obiektach piszemy niżej w dziale, poświęconym majątkom państwowym.

Jeżeli zsumujemy teraz kapitały własne (albo, w razie braku odnośnych liczb, przybliżoną wartość majątku) wszystkich 17 zamieszczonych w grupie B. ostatniego preliminarza przedsiębiorstw (albo grup przedsiębiorstw), okaże się, iż kwota ogólna tych kapitałów dosięga 11.305.981.904,47 zł. Liczba odrębnych zakładów lub oddziałów, które udało się nam ustalić w zakresie *niektórych* przedsiębiorstw, a więc — podkreślamy — liczba fragmentyczna, wynosi ogółem 343 jednostki, a po dodaniu liczby pozostałych przedsiębiorstw z liczby 17 (liczonych w każdym wypadku jako jedność) razem 352 jednostki ¹⁾.

2. Przedsiębiorstwa i zakłady pokrewne, objęte grupą A. budżetu.

Nie wszystkie przedsiębiorstwa i zakłady o charakterze pokrewnym, objęte budżetem Administracji, wykazane są w sposób wyraźny we wspomnianej grupie budżetu. W rezultacie w większości bodaj wypadków informacje nasze musieliśmy czerpać z innych źródeł, głównie ze wzmiankowanego wyżej Sprawozdania Kontroli itp.

Zakłady, objęte grupą „A. Administracja” budżetu, jak wiadomo, nie są wyodrębnione z ogólnej administracji państwowej. Toteż z reguły brak tutaj podstaw do uchwycenia wartości reprezentowanego przez te zakłady majątku. Liczb powyższych nie możemy więc podać w naszym zestawieniu.

Lista odnośnych przedsiębiorstw i zakładów (zamieszczamy ją według kolejności właściwych ministerstw, przyjętej w preliminarzu) jest następująca:

1. *Hotel Sejmowy.* Brak bliższych informacji.
2. *Wojskowe zakłady przetwarzające.* Oddziały i zakłady: 11 zakładów (Sprawozdanie K. P. 1935/36).

¹⁾ Do otrzymanej sumy dodaliśmy nadto 3 jednostki: centralę P. A. T., P. K. P. (jako całość gospodarki kolejowej) i Lasy Państwowe (jako całość gospodarki leśnej).

3. *Wojskowy Instytut Geograficzny.*
4. *Wojskowy Instytut Naukowo-Oświatowy.*
5. *Księgarnia Wojskowa w Warszawie.*
6. *Młyny wojskowe.* Oddziały i zakłady: 4 zakłady (Sprawozdanie K. P. 1935/36).
7. *Piekarnie wojskowe.* Oddziały i zakłady: 31 zakładów (Sprawozdanie K. P. 1935/36).
8. *Wytwórnice Intendentury.* Oddziały i zakłady: 3 zakłady (Sprawozdanie K. P. 1935/36).
9. *Wojskowe elektrownie i elektryczne stacje rozdzielcze.* Zakłady i oddziały: 19 zakładów (Sprawozdanie K. P. 1935/36).
10. *Wodociągi wojskowe.* Oddziały i zakłady: 3 zakłady (Sprawozdanie K. P. 1935/36).
11. *Wojskowe warsztaty naprawy i doświadczeń szkolnych.* Oddziały i zakłady: 64 zakłady (Sprawozdanie K. P. 1935/36).
12. *Szwalnia przy Intendenturze Komendy Straży Granicznej.*
13. *Warsztaty więzienne* (tzw. „działy pracy” w więzieniach). Oddziały i zakłady: 119 jednostek (w tym również zakłady poprawcze) (Sprawozdanie K. P. 1935/36).
14. *Państwowe zakłady chowu koni.* Oddziały i zakłady: ok. 10 jednostek (por. m. in. St. Kruszewski, *Majątek Państwa Polskiego*, Warszawa 1931).
15. *Gospodarstwa rolne.* Oddziały i zakłady: 15 majątków (Sprawozdanie K. P. 1935/36).
16. *Gospodarstwa rolne szkół rolniczych* (niższych i średnich). Oddziały i zakłady: 46 gospodarstw (Sprawozdanie K. P. 1935/36).
17. *Gospodarstwa rolne szkół akademickich.* Oddziały i zakłady: 7 gospodarstw (Sprawozdanie K. P. 1935/36).
18. *Warsztaty szkolne* (przy szkołach zawodowych). Oddziały i zakłady: 57 warsztatów (Sprawozdanie K. P. 1935/36).
19. *Warsztaty szkolne* (przy szkołach ogólnokształcących). Oddziały i zakłady: 2 warsztaty (prel. budż. 1937/38).
20. *Państwowy Zakład Higieny.*
21. *Drukarnie państwowe*, istniejące przy różnych instytucjach państwowych, objętych grupą A. budżetu. Oddziały i za-

kłady: 47 drukarni (nie licząc 6 drukarni P. A. T. i drukarni więziennych) (według danych zestawienia, sporządzonego w grudniu 1935 r. przez organizację przemysłu graficznego).

Oprócz przytoczonych wyżej zakładów wykaz, dołączony do Sprawozdania Kontroli Państwowej za 1935/36 r., jako „jednostki o charakterze wytwórczym” wymienia ponadto: a) w zakresie *Min. Rolnictwa i Reform Rolnych*: Stację Zootechniczną w Borowinie, Zakład Hodowli Drzew i Krzewów, Wydział Serologiczny, Wydział Ogrodnictwa, Las „Ruda”, pracownię weterynaryjne rozpoznawcze w Bydgoszczy, Krakowie, Lwowie, Warszawie i Wilnie, Stację Rozpoznawczą dla Chorób Ryb w Krakowie; w zakresie *Min. Wyznań Religijń. i Oświecenia Publ.*: 58 „klinik” i 135 „zakładów”; w zakresie *Min. Opieki Społecznej*: Szkołę Reedukacyjną dla Inwalidów Wojennych w Poznaniu i Wojewódzki Zakład Szkolny dla Inwalidów Wojennych w Krakowie. Zdaniem naszym, wszystkie te zakłady, dla braku przeciwnych dowodów, nie mogą być oczywiście zaliczone do liczby państwowych przedsiębiorstw lub zakładów o charakterze pokrewnym.

Ogółem preliminarz Administracji obejmuje, jak ustaliliśmy wyżej, 21 grup zakładów o charakterze wytwórczym, które możemy uważać za wchodzące w zakres przedsiębiorczości państwowej. Liczba zakładów w znaczeniu jednostek technicznych, objętych powyższym zestawieniem (w razie braku danych traktujemy dane przedsiębiorstwo lub zakład jako jedną jednostkę), wynosi 444.

3. Monopole skarbowe.

Monopole skarbowe przedstawiają jedną z formacji granicznych między gospodarką państwa w charakterze przedsiębiorcy a dziedziną fiskalną, której cechą charakterystyczną stanowi nakładanie przez związek publiczno-prawny danin publicznych w sposób przymusowy. Monopole skarbowe łączą więc w sobie cechy opodatkowania i przedsiębiorstwa i z tego względu mogły się znaleźć w naszym zestawieniu jako część składowa szeroko pojętej gospodarki państwowej.

W Polsce mamy obecnie 4 monopole skarbowe w bezpośred-

nim zarządzie państwowym, wykazane w budżecie w odrębnej grupie „C. Monopole”. Są to mianowicie:

1. *Polski Monopol Solny*. Kapitały własne: 26.457.471,80 zł (według bilansu na dzień 31.III. 1936 r.). Oddziały i zakłady: 9 żup solnych, 5 hurtowni (Sprawozdanie K. P. 1935/36), razem 14 jednostek.

2. *Polski Monopol Tytoniowy*. Kapitały własne: 187.430.918,52 zł (bil. 31.III. 1936 r.). Oddziały i zakłady: 14 wytwórni, 34 zakłady sprzedaży, 27 hurtowni, 11 zakładów uprawy tytoniu, 5 magazynów surowcowych, 1 zakład doświadczalny uprawy tytoniu (w Piadykach) (Sprawozdanie K. P. 1935/36), razem 92 jednostki.

3. *Państwowy Monopol Spirytusowy*. Kapitały własne: 144.221.888,09 zł (bil. 31.III. 1936 r.). Oddziały i zakłady: 8 wytwórni wódek, 9 hurtowni, 2 rektyfikacje, 1 wytwórnia laku (Sprawozdanie K. P. 1935/36), razem 20 jednostek.

4. *Polski Monopol Loteryjny*. Kapitały własne: 134.417,30 zł (bil. 31.III. 1936 r.).

Poza tym w grupie C preliminarza figuruje Monopol Zapałczany, eksploatowany przez prywatną Spółkę Akcyjną dla Eksploatacji Monopoli Zapałczanego, której monopol ten został wydzierżawiony (umowa dzierżawna z dn. 17 listopada 1930 r.).

Kapitały własne 4 wykazanych w grupie C. monopolii, zarządzanych bezpośrednio przez państwo, wynoszą 358.244.695,71 zł. Ilość oddziałów i zakładów, na podstawie posiadanych przez nas danych, stanowi — łącznie z Monopolem Loteryjnym, traktowanym jako jedna całość — 127 jednostek.

4. *Wytwórnice wojskowe.*

Aż do ostatnich czasów wojskowe wytwórnice skomercjalizowane figurowały niezmiennie w grupie B. budżetu. W preliminarzu budżetowym na 1937/38 r. wspomniane wytwórnice zostały po raz pierwszy w ogóle pominięte. Jeśli posunięcie to było merytorycznie słuszne — nie chcemy wypowiadać się w tej sprawie w sposób negatywny — to w każdym razie zostało dokonane z obrazą art. 15 rozporządzenia ramowego o wy-

dzieleniu i o komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych z dn. 17 marca 1927 r.

Poniżej zamieszczamy wykaz tych wytwórni, podając je w kolejności, zastosowanej w preliminarzu na 1936/37 r., przy czym powołujemy liczby z dołączonych do tego preliminarza bilansów (w preliminarzu na 1937/38 r. bilansów wojskowych przedsiębiorstw skomercjalizowanych już nie znajdujemy).

1. *Państwowe Wytwórnie Uzbrojenia*. Kapitały własne: 154.571.081,00 zł (bil. 31.XII. 1934 r., poz. „Kapitały i fundusze”). Oddziały i zakłady: 4 fabryki, 1 oddział sprzedaży (Sprawozdanie K. P. 1935/36).

2. *Państwowa Wytwórnia Prochu*. Kapitały własne: 64.321.179,56 zł (bil. 31.XII. 1934 r., poz. „Kapitały i fundusze”). Oddziały i zakłady: 3 oddziały (Sprawozdanie K. P. 1935/36).

3. *Państwowe Zakłady Inżynierii*. Kapitały własne: 23.476.746,14 zł (bil. 31.XII. 1934 r., poz. „Kapitały i fundusze”). Oddziały i zakłady: 5 fabryk, 1 stacja obsługi (Sprawozdanie K. P. 1935/36).

4. *Państwowe Zakłady Lotnicze*. Kapitały własne: 10.789.302,36 zł (bil. 31. XII. 1934 r., poz. „Kapitały i fundusze”). Oddziały i zakłady: 2 fabryki (Sprawozdanie K. P. 1935/36).

5. *Państwowe Zakłady Umundurowania*. Kapitały własne: 4.296.964,65 zł (bil. 31.XII. 1934 r., poz. „Kapitały i fundusze”). Oddziały i zakłady: 3 oddziały, 1 oddział sprzedaży (Sprawozdanie K. P. 1935/36).

W sumie kapitały własne 5 przedsiębiorstw wojskowych wynosiły dn. 31.XII. 1934 roku 257.454.673,71 zł. W skład tych przedsiębiorstw, na podstawie danych Sprawozdania Kontroli Państwowej, wchodziło ogółem 20 fabryk i oddziałów.

5. *Banki państwowe.*

Jak wiadomo, w Polsce istnieją trzy zasadnicze banki państwowe, z których jedynie Bank Gospodarstwa Krajowego wykazywany bywa w budżecie (w preliminarzu Administracji) w postaci jednej pozycji, zatytułowanej „Udział Skarbu Pań-

stwa w zysku Banku Gospodarstwa Krajowego" (w preliminarzu na 1937/38 r. przewidywany jest z tego tytułu dochód w kwocie 1.000.000 zł).

Lista banków państwowych przedstawia się jak następuje:

1. *Bank Gospodarstwa Krajowego*. Kapitały własne: 246.916.933,46 zł (bil. 1.I. 1936 r.). Oddziały i zakłady: 18 oddziałów (Sprawozdanie K. P. 1935/36).

2. *Państwowy Bank Rolny*. Kapitały własne: 184.274.228,98 zł (bil. 31.XII. 1935 r.). Oddziały i zakłady: 12 oddziałów (Sprawozdanie Państwowego Banku Rolnego za 1935 r., Warszawa 1936).

3. *Pocztowa Kasa Oszczędności*. Kapitały własne: 56.514.942,02 zł (bil. 31.XII. 1936 r.). Oddziały i zakłady: 6 oddziałów (Sprawozdanie K. P. 1935/36).

Ogółem kapitały własne 3 banków państwowych, nie licząc funduszy jedynie przez nie administrowanych, zamykają się w kwocie 487.706.104,46 zł (dane dla B. G. K. i P. B. R. z 1935 r., dla P. K. O. z 1936 r.). Liczba odrębnych oddziałów wynosiła 36, a razem z centralami — 38 jednostek ¹⁾.

6. *Państwowe spółki akcyjne.*

Jedną z najmłodszych formacji polskiego „etatyizmu” stanowi przedsiębiorstwa państwowe, prowadzone w formie spółek prawa handlowego, a więc spółek akcyjnych oraz spółek z ograniczoną odpowiedzialnością. Początkowo bardzo nieliczne (w 1927 r. nie było w Polsce bodaj ani jednej spółki handlowej, która by znajdowała się w całości w rękach państwa), w latach ostatnich, na tle stałego rozrastania się gospodarki państwowej kosztem warsztatów prywatnych, ilość przedsiębiorstw tego typu zwiększa się znacznie. Dzieje się to zarówno w drodze przejmowania przez państwo prywatnych spółek handlowych, jak i nadawania powstającym dopiero przedsiębiorstwom państwowym już in statu nascendi tej formy prawnej.

Nawiązując do stanowiska, zajętego w artykule „Udział pań-

¹⁾ Instytucja centralna Państwowego Banku Rolnego podana jest w zestawieniu oddziałów P. B. R. (por. wyżej) jako „oddział główny”.

stwa w przedsiębiorstwach prywatnych" (gdzie jako „udział” państwa traktowano nawet takie wypadki, kiedy przewaga kapitału państwowego w danym przedsiębiorstwie wyrażała się w zupełnie krańcowej postaci, a więc np. gdy udział ten sięgał z górą 99%), w zestawieniu niniejszym stosujemy równie formalny punkt widzenia. I tak za państwowe spółki akcyjne lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością uważamy tutaj tylko takie przedsiębiorstwa, w których udział kapitału państwowego wyraża się *w pełnych* 100% kapitału akcyjnego względnie zakładowego. Rzecz jasna, musiało to zredukować dość znacznie liczbę państwowych spółek prawa handlowego, przy czym jest oczywiste, iż w konsekwencji w zestawieniu naszym opuszczono również szereg takich przedsiębiorstw, które, merytorycznie biorąc, mogą być uważane za przedsiębiorstwa państwowe¹⁾.

Lista państwowych spółek akcyjnych, uszeregowana w kolejności alfabetycznej (zwracamy uwagę na nową rubrykę: kapitał akcyjny, której wprowadzenie wydawało się nam rzeczą użyteczną) przedstawia się w sposób następujący:

1. „Azot”, spółka akcyjna w Jaworznie. Kapitał akcyjny: 2.000.000 zł (bil. 31.XII. 1935 r.). Wszystkie akcje (100%) stanowią własność Zjedn. Fabryk Związków Azotowych w Mościcach i Chorzowie (Sprawozdanie K. P. 1935/36). Kapitały własne: 2.039.021.89 zł (bil. 31.XII. 1935 r.).

2. Bank „Polska Kasa Opieki”, spółka akcyjna w Warszawie. Kapitał akcyjny: 2.500.000 zł (bil. surowy 30.IX. 1936 r.). Wszystkie akcje znajdują się w posiadaniu P. K. O. (Sprawozdanie K. P. 1935/36 oraz Rocznik Polskiego Przemysłu i Handlu, Warszawa 1936 r., w dalszym ciągu cytowany krótko: Rocznik). Kapitały własne: 3.962.709,00 zł (bil. 30.IX. 1936 r.).

3. Częstochowskie Towarzystwo Górniczo-Przemysłowe, spółka akcyjna w Częstochowie, w likwidacji. Kapitał akcyjny: 1.188.000 zł (bil. 31.XII. 1935 r.). Wszystkie akcje stanowią własność Górnośląskich Zjedn. Hut Królewskiej i Laury, spółki akcyjnej w Katowicach (Rocznik), która w 1936 r. została

¹⁾ Pełną listę takich merytorycznie państwowych spółek prawa handlowego ogłosiłem w „Polityce Gospodarczej”, Nr. 28/29 z dn. 15 grudnia 1936 r.

przejęta przez Państwo Polskie. Kapitały własne: 1.188.000 zł (bil. 31.XII. 1935 r.).

4. *Górnośląskie Zjednoczone Huty Królewska i Laura*, spółka akcyjna górniczo-hutnicza w Katowicach. Kapitał akcyjny: 84.000.000 zł. Wszystkie akcje zostały przejęte przez Państwo Polskie w 1936 r. za pośrednictwem państwowej spółki holdinowej „Zjednoczenie Górniczo-Hutnicze”, spółka z ogr. odp. w Warszawie („Bank”, Nr. 9 z 1936 r.). Kapitały własne — brak informacji¹⁾.

5. *Kolej Lokalna Siersza — Trzebinia — Skawce*, spółka akcyjna we Lwowie, w likwidacji. Kapitał akcyjny: 5.199.840 zł (bil. 31.XII. 1935 r.). Wszystkie akcje stanowią własność Skarbu Państwa (Sprawozdanie K. P. 1935/36). Kapitały własne: 5.499.814,97 zł (bil. 31.XII. 1935 r.).

6. *Okręgowy Zakład Elektryczny w Tarnowie*, spółka akcyjna w organizacji. Utworzenie spółki zostało postanowione uchwałą Komitetu Ekonomicznego Ministrów z dn. 18 stycznia 1937 r. celem wykonania planu elektryfikacyjnego, realizowanego dotąd przez Zjedn. Fabryki Związków Azotowych w Mościcach i Chorzowie.

7. *Toruński Port Drzewny*, spółka akcyjna w Toruniu. Kapitał akcyjny i kapitały własne — brak informacji. Wszystkie akcje stanowią własność Skarbu Państwa (Sprawozdanie K. P. 1935/36).

8. *Zjednoczony Bank Ziemiański*, spółka akcyjna w Warszawie. Kapitał akcyjny: 10.000.000 zł (Rocznik). Wszystkie akcje stanowią własność Skarbu Państwa (Sprawozdanie K. P. 1935/36). Kapitały własne — brak informacji¹⁾.

9. *„Żegluga Polska”*, spółka akcyjna w Gdyni. Kapitał akcyjny: 8.300.000 zł (bil. 31.XII. 1935 r.). Wszystkie akcje stanowią własność Skarbu Państwa (Sprawozdanie K. P. 1935/36). Kapitały własne: 9.717.875,19 zł (bil. 31.XII. 1935 r.). Przedsiębiorstwo zostało przekształcone na spółkę akcyjną w 1932 r.; poprzednio podlegało przepisom rozporządzenia ramowego o komercjalizacji z 1927 r.

¹⁾ Od kilku lat przedsiębiorstwo — wbrew obowiązującym przepisom — nie ogłasza nigdzie swych bilansów.

Kapitał akcyjny wykazanych wyżej państwowych spółek akcyjnych wynosi ogółem — dla 2 spółek brak informacji — 113.187.840 zł, a suma kapitałów własnych — 116.407.421,05 zł¹⁾). Liczba zakładów wzgl. oddziałów, stanowiących części składowe odnośnych spółek, nie jest znana.

7. Państwowe spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

Prawie tak samo duża jak wykaz państwowych spółek akcyjnych jest lista spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, stanowiących w 100% własność państwa. Zamieszczamy ją tutaj w analogicznej postaci.

1. *Lubelska Wytwórnia Samolotów*, spółka z ogr. odp. w Lublinie. Kapitał zakładowy: 52.000 zł. Wszystkie udziały stanowią własność Skarbu Państwa (Sprawozdanie K. P. 1935/36). Kapitały własne — brak informacji. Spółka powstała w 1936 r. na miejsce zlikwidowanych Zakładów Mechanicznych E. Plage i T. Leśkiewicz, którym ogłoszono upadłość.

2. *Państwowe Zakłady Naftowe*, spółka z ogr. odp. w Gdańsku. Kapitał zakładowy i kapitały własne — brak informacji. Wszystkie udziały w kapitale zakładowym stanowią własność Państw. Fabryki Olejów Mineralnych „Polmin” (Sprawozdanie K. P. 1935/36).

3. „*Polminpoz*”, spółka z ogr. odp. Kapitał zakładowy: 20.000 zł (bil. 31.III. 1936 r.). Wszystkie udziały znajdują się w posiadaniu Państw. Fabryki Olejów Mineralnych „Polmin” (Sprawozdanie K. P. 1935/36 i Uwagi Kontroli Państwowej o zamknięciach rachunków państwa i wykonaniu budżetu za 1934/35 r.). Kapitały własne: 20.000 zł (bil. 31.III. 1936 r.).

4. *Polskie Biuro Podróży „Orbis”*, spółka z ogr. odp. w Warszawie. Kapitał zakładowy: 500.000 zł (bil. 31.XII. 1935 r.). Wszystkie udziały stanowią własność Banku „Polska Kasa Opieki”, (państwowej) spółki akcyjnej w Warszawie (Sprawozdanie

¹⁾ Kapitały własne Górnośl. Zjedn. Hut Królewskiej i Laury oraz Zjednoczonego Banku Ziemiańskiego przyjęto do niniejszego zestawienia — wobec nieposiadania odpowiednich danych — w wysokości kapitału akcyjnego, tj. odpowiednio 84.000.000 zł i 10.000.000 zł.

K. P. 1935/36, Rocznik). Kapitały własne: 586.479,97 zł (bil. 31.XII. 1935 r.).

5. *Przemysł i Handel*, spółka wydawnicza z ogr. odp. w Warszawie. Kapitał zakładowy i kapitały własne — brak informacji. O ile wiadomo, wszystkie udziały w kapitale zakładowym stanowią własność Skarbu Państwa.

6. *Spółka Naftowa „Pollon”*, spółka z ogr. odp. Kapitał zakładowy: 360.000 zł (bil. 31.III.1936 r.). Wszystkie udziały stanowią własność Państw. Fabryki Olejów Mineralnych „Polmin”, która przejęła przedsiębiorstwo w całości — poprzednio (w 1933 r.) miała 50% kapitału (Sprawozdanie K. P. 1935/36 i Uwagi K. P. 1932/33). Kapitały własne: 360.000 zł (bil. 31.III. 1936 r.).

7. *Zjednoczenie Górniczo-Hutnicze*, spółka z ogr. odp. w Warszawie. Kapitał zakładowy i kapitały własne — brak informacji. Wszystkie udziały stanowią pośrednio lub bezpośrednio własność skarbu państwa. Zjednoczenie przedstawia spółkę holdingową, która została utworzona celem przejęcia pakietu akcji tzw. „Wspólnoty Interesów” w 1936 r. („Bank”, Nr. 9 z 1936 r.).

8. *Żelazohurt, Organizacja Sprzedaży Wyrobów Górnośląskich Zjednoczonych Hut Królewskiej i Laury oraz Katowickiej Spółki Akcyjnej dla Górnictwa i Hutnictwa*, spółka z ogr. odp. w Katowicach. Kapitał zakładowy: 599.000 zł (bil. 31.XII.1935 r.). Wszystkie udziały stanowią własność Górnośląskich Zjedn. Hut Królewskiej i Laury, spółki akcyjnej w Katowicach (Rocznik), która w 1936 r. została przejęta przez Państwo Polskie. Kapitały własne: 607.415,84 zł (bil. 31.XII. 1935 r.).

Łącznie kapitał zakładowy państwowych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością sięga kwoty 1.531.000 zł, a kapitały własne — 1.625.895,81 zł (dla trzech spółek brak danych; nadto brak informacji o kapitale własnym jednej spółki, który przyjęliśmy w wysokości kapitału zakładowego). Liczba oddziałów i zakładów, wchodzących w skład tych spółek, nie jest znana.

* * *

Majątki państwowe. Do liczby przedsiębiorstw państwowych lub zakładów o charakterze pokrewnym nie zaliczamy w niniej-

szym opracowaniu takich majątków lub zakładów państwowych, które, służąc w zasadzie celom produkcyjnym itp., bądź zostały wydzierżawione przedsiębiorstwom prywatnym lub mieszanym itp., bądź też pozostają nieczynne, tj. nie stanowią przedmiotu eksploatacji.

Do liczby takich majątków, przedsiębiorstw i zakładów państwowych należy tu — tytułem przykładu — zaliczyć np. państwowe kopalnie węgla, eksploatowane przez przedsiębiorstwo mieszane p. n. Polskie Kopalnie Skarbowe na Górnym Śląsku „Skarboferme” (por. zestawienie zawarte w art. „Udział państwa w przedsiębiorstwach prywatnych”), Państwową Hutę „Blachownia”, wydzierżawioną firmie Hantke, państwowe majątki rolne (wydzierżawione), saliny w Kałuszu i Stebniku, wydzierżawione Spółce Akcyjnej dla Eksploatacji Soli Potasowych, państwowe nadania górnicze i tereny naftowe itp. Szereg zakładów dzierżawią także niektóre przedsiębiorstwa państwowe innym przedsiębiorstwom (np. Lasy Państwowe).

Do niniejszego działu należą również wykazane po raz pierwszy w preliminarzu budżetowym na 1937/38 r. Państwowa Huta Ołowiu i Srebra w Strzybnicy (umowa dzierżawna wygasła na skutek likwidacji spółki dzierżawnej) oraz żupa Solna w Łanczynie (umowa dzierżawna ze Spółką Akcyjną „Real” wygasła w sierpniu 1937 r.); eksploatacja tych dwóch zakładów we własnym zarządzie nie jest przewidywana.

III. Ocena rozmiarów gospodarki państwowej.

W ten sposób dokonaliśmy przeglądu poszczególnych dziedzin gospodarki państwowej w Polsce. Przegląd ten, o którego fragmentarycznym charakterze raz jeszcze warto przypomnieć, świadczy chyba wymownie, jak niesłychanie różnorodna jest struktura organizacyjna naszej przedsiębiorczości państwowej. Nie omylimy się też na pewno, twierdząc, iż tylko niewiele osób w Polsce zdaje sobie sprawę, jak dalece zdołał już sięgnąć zróżniczkowany i rozrastający się wciąż udział państwa-przedsiębiorcy w naszym życiu gospodarczym.

Spróbujmy obecnie — na podstawie przytoczonych wyżej liczb i spostrzeżeń — ustalić pewne sumy ogólne. Rezultaty naszych

poprzednich poszukiwań dadzą się ująć w następujące zestawienie:

Rozmiary gospodarki państwowej w Polsce.

Grupy przedsiębiorstw państwowych lub zakładów o charakterze pokrewnym	Liczba przedsiębiorstw lub grup przedsiębiorstw	Liczba zakładów i oddziałów	Suma kapitałów własnych lub wartość majątku w mln. zł
1. Przedsiębiorstwa i zakłady pokrewne, wykazane w grupie B. budżetu: „Przedsiębiorstwa i zakłady”	17	352 ²⁾	11.306
2. Przedsiębiorstwa i zakłady pokrewne, objęte grupą A. budżetu: „Administracja”	21	444	.
3. Monopole skarbowe	4	127	358
4. Wytwórnice wojskowe	5	20	257
5. Banki państwowe	3	38	488
6. Państwowe spółki akcyjne	9 ¹⁾	9 ³⁾	116
7. Państwowe spółki z ograniczoną odpowiedzialnością	8 ¹⁾	8 ³⁾	2

Razem przedsiębiorstwa państwowe i zakłady o charakterze pokrewnym

67 ¹⁾ 998 ²⁾ 12.527 ⁴⁾

Jak widzimy, liczba przedsiębiorstw państwowych w Polsce względnie grup tych przedsiębiorstw oraz zakładów o charakterze pokrewnym wynosi — z zastrzeżeniem naszych poprzednich wywodów — 67. W ramach tych przedsiębiorstw lub grup przedsiębiorstw działa ok. 1.000 zakładów w znaczeniu jednostek technicznych. Jeśli wziąć pod uwagę, iż gospodarka

¹⁾ Liczba ta nie obejmuje tych spółek prawa handlowego, w których państwo posiada poniżej 100% kapitału zakładowego (a więc np. 99%).

²⁾ Gospodarka kolejowa, gospodarka leśna oraz „Polska Poczta, Telegraf i Telefon” traktowane są w każdym wypadku jako jedna całość.

³⁾ Liczba zakładów nie znana, do niniejszego zestawienia przyjęta jako równa liczbie odnośnych przedsiębiorstw.

⁴⁾ Liczba ta nie obejmuje wartości majątku zakładów, objętych preli-minarzem Administracji.

kolejowa, właściwa gospodarka leśna oraz przedsiębiorstwo „Polska Poczta, Telegraf i Telefon” w zestawieniu naszym uwzględnione zostały każda z nich jako jedna tylko jednostka („zakład”), symbolizująca niejako całość danej gospodarki¹⁾, trzeba stwierdzić, iż otrzymany przez nas rezultat nie bardzo znowu odbiega od liczby 1.907 „przedsiębiorstw państwowych”, która tyle hałasu wywołała w roku poprzednim. Naturalnie, o ile, traktując rzecz rozsądnie, zamiast terminu „przedsiębiorstwo”, który w zestawieniu z liczbą 1.907 jest zupełnie niemożliwy, podstawimy termin „zakład”, rozumiejąc przezeń pewien odrębny zespół urządzeń, tworzących odrębną jednostkę (techniczną) w zakresie gospodarki państwowej.

Suma kapitałów własnych, a więc wartość majątku, zainwestowanego w przedsiębiorstwa i zakłady państwowe — niestety brak nam zupełnie liczb, dotyczących przedsiębiorstw i zakładów, objętych budżetem Administracji, a i w innych grupach istnieją również poważne luki — wynosi na podstawie danych oficjalnych (tj. przede wszystkim zamknięć rachunkowych) ogółem 12.527 miln. zł. Rzecz jasna, liczby oficjalne, zaczerpnięte z bilansów i innych urzędowych materiałów, mogą być odległe od rzeczywistości. Tym niemniej na podstawie analizy istniejącego u nas stanu rzeczy i aktualnych tendencji, które niemal z reguły zaznaczają się w każdej gospodarce państwowej, możemy ustalić normalny kierunek tych odchyłeń. Jest zrozumiałe, iż państwo pragnie się wykazać możliwie najlepszą rentownością swych przedsiębiorstw, których sama racja bytu bywa przecież dość często kwestionowana. W tym celu szacuje się możliwie nisko majątek państwowego przedsiębiorstwa, aby drogą niskiej kwoty odpisów na amortyzację umożliwić wykazanie zysku netto. Oczywiście, nie twierdzimy, że tak jest zawsze, atoli taka tendencja, przeciętnie biorąc, zdaje się mieć przewagę. Wynika stąd, iż szacunek oficjalny majątku, inwestowanego w przedsiębiorstwo państwowe, jeśli jest błędny, z reguły znajduje się poniżej, a nie powyżej liczb rzeczywi-

¹⁾ W skład jednej tylko państwowej gospodarki leśnej wchodzi ok. 420 nadleśnictw, których ze zrozumiałych względów nie chcemy jednak uważać za równoznaczne z „zakładami” w przyjętym tutaj znaczeniu.

stych. Na tej podstawie wolno twierdzić, iż wykazana wyżej kwota 12.527 miln. zł, która przedstawia, opartą na szacunku oficjalnym, wartość majątku przedsiębiorstw i zakładów pokrewnych, stanowiących własność państwa, określa w każdym razie *minimum* majątku państwa-przedsiębiorcy, to jest dolną granicę wartości tego majątku.

Wykaz państwowych przedsiębiorstw i zakładów o charakterze pokrewnym, który udało się nam wyżej ustalić, nasuwa jeszcze szereg dalszych wniosków.

Jak łatwo zauważyć, gospodarka państwowa w Polsce rozpada się dość wyraźnie na dwa zasadnicze działy. Dział pierwszy, który można by określić mianem oficjalnej przedsiębiorczości państwowej. Będą tu należały przedsiębiorstwa i zakłady, zawarte w grupie B. budżetu, dalej monopole skarbowe i banki państwowe. O istnieniu tych przedsiębiorstw, o zakresie ich działalności i ich państwowym charakterze ogół społeczeństwa informowany jest stale i w sposób niejako urzędowy. Informacje powyższe mogą być i bardzo często są niedostateczne, jeśli chodzi np. o poznanie gospodarki tych przedsiębiorstw, ale są zupełnie wystarczające, aby wiedzieć, iż wspomniane przedsiębiorstwa istnieją i działają w ramach państwowej gospodarki, tj. jako *państwowe* jednostki produkcyjne.

Zupełnie inaczej jest z działem drugim, który stanowi niejako nieoficjalną przedsiębiorczość państwową (trzeba tu wymienić: przedsiębiorstwa i zakłady, objęte preliminarzem Administracji, państwowe spółki akcyjne i państwowe spółki z ogr. odp.). Tutaj albo nie mamy wiadomości o istnieniu lub liczbie takich zakładów (por. np. sprawę liczby drukarni państwowych), albo też ich charakter istotny, tj. fakt, iż stanowią wyłączną własność państwa, nie jest czymś zupełnie oczywistym i wymaga niekiedy mniej lub bardziej żmudnych badań (niektóre państwowe spółki handlowe). Jednocześnie brak jest zestawienia, które by obejmowało całość tych obiektów oraz pozwalało się mniej więcej zorientować w ich wynikach finansowych. Podobnie nic albo też niewiele wiadomo o rezultatach i sposobach oddziaływania owej nieoficjalnej przedsiębiorczości państwowej na życie gospodarcze.

Na pograniczu obu powyższych dziedzin stoją obecnie wy-

twórnice wojskowe. Do niedawna figurowały one w preliminarzu budżetowym, który dostarczał o nich niektórych zasadniczych wiadomości. Dzisiaj zostały one w preliminarzu pominięte. Ale jest przecie faktem notorycznie znanym, iż te wytwórnie istnieją i rozwijają nadal swą działalność jako państwowe przedsiębiorstwa, służące celom wojskowym. To właśnie przesądza o ich „granicznym” stanowisku.

Na marginesie opracowanego przez nas wykazu warto również podkreślić dość znamiennej ewolucję, którą przyniosły czasy ostatnie. Tak więc, o ile bezpośrednio po 1927 r. (data wydania ramowego rozporządzenia o komercjalizacji) w naszej gospodarce państwowej przeważała tendencja komercjalizowania państwowych obiektów gospodarczych na zasadzie odrębnej osobowości prawnej *sui generis*, którą właśnie przewidywało wspomniane rozporządzenie (w tej szacie prawnej tworzono wówczas także nowe przedsiębiorstwa państwowe), o tyle z biegiem lat na czoło wysunęła się zasada odmienna, której wyrazem jest coraz bardziej „popularna” forma państwowych spółek prawa handlowego. Liczba państwowych spółek akcyjnych oraz państwowych spółek z ogr. odp. wzrosła tak bardzo (m. in. na skutek stałego przejmowania przez państwo prywatnych spółek handlowych), zwłaszcza o ile zaliczymy tu również takie spółki, których kapitał zakładowy wprawdzie nie w całości, ale co najmniej w 90% znajduje się w posiadaniu instytucji państwowych, iż w chwili obecnej stanowią one już jedną z najbardziej charakterystycznych części składowych naszej gospodarki państwowej.

Niestety, ten stan rzeczy, jak i w ogóle rozmiary, które zdołała już osiągnąć, w swym nieustannym rozroście, polska przedsiębiorczość państwowa, uchodzą uwadze społeczeństwa. Dzieje się tak głównie dlatego, iż fakty, o których mowa, nie są przez nikogo rejestrowane i gromadzone w sposób stały i systematyczny. Sytuacja taka nie wydaje się jednak normalna i — co więcej — dopuszczalna. Jakkolwiek bowiem będziemy się zapa-trywali na niezbędne i uzasadnione quantum gospodarki państwowej w całokształcie gospodarstwa narodowego, dla powzięcia jakichkolwiek decyzji — a sądzimy, iż decyzje te w sytuacji, w której znalazło się polskie życie gospodarcze, są jednak

potrzebne — będzie najpierw rzeczą konieczną ściśle określenie elementów tej decyzji. Jeden z nich stanowi właśnie dokładna znajomość dzisiejszych rozmiarów gospodarki państwowej w Polsce.

Z tych względów sądzimy, iż sporządzenie dokładnego spisu państwowych zakładów wytwórczych oraz przeprowadzenie szczegółowej inwentaryzacji i oszacowania majątku państwa-przedsiębiorcy jest rzeczą pilną. Posiadanie przez państwo dokładnego rejestru własnych przedsiębiorstw i zakładów oraz stałej ewidencji tych przedsiębiorstw stanowi, naszym zdaniem, niezbędną przesłankę dla prowadzenia przez państwo jakiegokolwiek planowej polityki gospodarczej w powyższej dziedzinie zjawisk.

(Przegląd Gospodarczy. 1. i 15.II.37).

WZROST ETATYZMU ANONIMOWEGO

Zjawisko stałego rozrastania się gospodarki państwa-przedsiębiorcy w obrębie całości polskiej gospodarki narodowej należy do rzeczy ogólnie znanych, które nikogo już nie dziwią, choć wielu jeszcze do żywa poruszają. W zakresie naszej polityki gospodarczej, skarbowej itd. oraz w dziedzinie ogólnego nastawienia naszej administracji państwowej istnieją bowiem i wywierają wpływ od szeregu lat określone przesłanki, których następstwo i wyraz zewnętrzny stanowi właśnie zwiększanie się z roku na rok tzw. „etatyizmu”. Tak jest niezmiennie od samego niemal początku istnienia Rzeczypospolitej i inaczej — w wytworzonych dziś warunkach — być nie może.

Jedną z najbardziej dogodnych form stałego przesuwania linii granicznej między gospodarką państwową i prywatną stanowi niewątpliwie przejmowanie przez państwo udziałów w prywatnych spółkach handlowych, a więc wzrost tzw. w publicystyce gospodarczej „etatyizmu anonimowego”. Zasluguje na uwagę, iż właśnie tą drogą w sposób najmniej bolesny i jednocześnie najmniej może rzucający się w oczy zwiększać można stopniowo, bez zbytniego hałasu i systematycznie rozmiary bezpośredniego udziału państwa w życiu gospodarczym.

Trzeba przyznać, iż w wielu wypadkach proces ten posiadał w Polsce całkowicie lub częściowo charakter, jeśli można tu użyć tego określenia, dość przypadkowy. Państwo w sposób lekkomyślny lub wręcz nieprzemyślany i błędny udzielało kredytów chwiejącym się przedsiębiorstwom prywatnym, które nieraz nie miały nawet warunków dla dalszego rozwoju. Ten samaryta-

nizm gospodarczy, przeciwdziałając zasadzie eliminacji zdrowych przedsiębiorstw, udzielał poparcia słabym, kierując się przekonaniem, iż posiadają one „znaczenie dla państwa”.

Zjawisko przekredytowania, do jakiego w ten sposób zazwyczaj doprowadzano, pociągało za sobą dalsze konsekwencje. Państwo-wierzyciel, dochodząc swych należności we wspomnianych przedsiębiorstwach prywatnych, zmuszone było, nieraz nawet wbrew woli, do stopniowego przejmowania coraz to nowych udziałów, przedsiębiorstw i wreszcie całych gałęzi wytwórczości. W ten sposób jeden fałszywy krok z nieodpartą koniecznością pociągał za sobą potrzebę dalszych, które były już tylko logiczną konsekwencją pierwotnego założenia i jako takie musiały się nawet wydawać słuszne i usprawiedliwione.

Z drugiej strony widzimy również nabywanie przez państwo udziałów w prywatnych spółkach handlowych w następstwie świadomego i zamierzonego przesuwania linii granicznej na rzecz przedsiębiorczości państwowej.

Jak skuteczną w dobie panującego w Polsce kryzysu, a następnie w okresie depresji gospodarczej, okazała się, w ogólnym rezultacie, opisana przez nas droga przejmowania przez państwo prywatnych spółek handlowych, przekona nas najlepiej załączona niżej tabelka. Przedstawia ona w ogólnych liczbach udział państwa w kapitale akcyjnym lub zakładowym spółek handlowych, przy czym do tych ostatnich zaliczone zostały również takie „spółki” handlowe, w których udział państwa wynosi całe 100%. Liczby, zawarte w naszym zestawieniu, dotyczą (z małymi wyjątkami dla r. 1927) wartości nominalnej tych udziałów.

Kilku słów wyjaśnienia wymagają z kolei materiały, które stanowią źródło względnie służyły za podstawę przy ustalaniu podanych niżej obliczeń. I tak dane dla r. 1927 przytaczamy na podstawie rezultatów badań przeprowadzonych w Ministerstwie Skarbu pod kierunkiem inż. St. Kruszewskiego i ogłoszonych następnie drukiem w książce pt. „Majątek Państwa Polskiego” (Warszawa 1931 r.). Dane powyższe zostały przez nas przeliczone na wartość nominalną odnośnych udziałów i akcji, z wyjątkiem udziałów konsorcjalnych i akcji, znajdujących się w posiadaniu Banku Gospodarstwa Krajowego, które — dla bra-

ku informacji — przyjęto według ich wartości, wykazanej w bilansie B. G. K. na 31.XII. 1926 r.

Dane dla lat 1932, 1933, 1934 i 1935 opierają się na oficjalnych, urzędowych wykazach, których rezultaty ostateczne w postaci kilku globalnych sum, ogłaszane są corocznie w Uwagach Kontroli Państwowej o zamknięciach rachunków państwa i wykonaniu budżetu, poczynając od Uwag za rok budżetowy 1931/32. Wreszcie liczby wyprowadzone na dzień 31 grudnia 1936 r. stanowią wynik własnych obliczeń autora (napewno nie stuprocentowo dokładnych), dla których głównej podstawy dostarczył wykaz „przedsiębiorstw mieszanych”, sporządzony na dzień 1 kwietnia 1936 r. i dołączony do ostatniego Sprawozdania Kontroli Państwowej z czynności kontroli, dokonanych w okresie budżetowym 1935/36. (Sumy ustalone na dzień

Udział państwa w spółkach handlowych.

D a t a	Udział państwa w kapitale zakładowym			
	w walucie polskiej (w miln. zł)	w walutach obcych prze- liczonych na złote (w miln. zł)	o g ó ł e m	
			w miln. zł	w % % stanu z dnia 1. I. 1927 r. (stan w dniu 1. I. 1927 r. = 100).
1. I. 1927 r. ¹⁾	49,0 ⁴⁾	2,0	51,0	100,0
31. III. 1932 r. ²⁾	235,4	17,8	253,2	496,5
31. III. 1933 r. ²⁾	249,8	18,0	267,8	525,1
31. III. 1934 r. ²⁾	256,4	18,1	274,5	538,2
31. III. 1935 r. ²⁾	313,7	18,2	331,9	650,8
31. XII. 1936 r. ³⁾	417,5	15,4	432,9	848,8

¹⁾ Źródło: St. Kruszewski, Majątek Państwa Polskiego, Warszawa 1931.

²⁾ Źródło: Uwagi Kontroli Państwowej o zamknięciach rachunków państwa i wykonaniu budżetu (za 1931/32, 1932/33, 1933/34 i 1934/35 r.).

³⁾ Źródło: obliczenia własne autora na podstawie wykazu dołączonego do Sprawozdania Kontroli Państwowej z czynności kontroli, dokonanych w okresie budżetowym 1935/36 r.

⁴⁾ W tym udziały w przedsiębiorstwach konsorcjalnych i akcje, znajdujące się w posiadaniu B. G. K. — 5.734 tys. zł (podane wg. bilansu B. G. K. na 31.XII. 1926 r., a więc zapewne według wartości giełdowej tych akcyj i udziałów).

31.XII. 1936 r., nie obejmują jeszcze nabytego niedawno przez państwo udziału w Tow. Zakładów Żyrardowskich; o sprawie tej autor nie posiadał narazie bliższych danych).

Jak widzimy, ogólna suma udziałów państwa w przedsiębiorstwach „prywatnych” wzrasta w rozpatrywanym okresie 10 lat z 51 miln. zł (w dniu 1.I. 1927 r.) do 432,9 miln. (w dn. 31.XII. 1936 r.) tj. o 381,9 miln. zł. *Oznacza to wzrost ósmio i pół krotny*¹⁾ (wskaźnik wzrostu wynosi 848,8 w stosunku do stanu z dnia 1.I. 1927 r. przyjętego za 100). W obrębie uwzględnionych przez nas 10 lat wyróżniają się wyraźnie 2 etapy.

W okresie między 1 stycznia 1927 r. i 31 marca 1932 r. (razem 5 lat i 3 miesiące) nasilenie omawianego procesu — zwłaszcza mierzone w liczbach względnych — jest największe, majątek państwa w spółkach handlowych zwiększa się bowiem prawie pięciokrotnie (wskaźnik wzrostu 496,5). Niestety, nie posiadamy liczb dla poszczególnych lat między tymi punktami granicznymi. Nie wiemy więc, w jaki sposób ten wzrost się dokonywał.

W okresie następnym (1.IV. 1932 — 31.XII. 1936, razem 4 lata i 9 miesięcy) wzrost udziału państwa w przedsiębiorstwach prywatnych postępuje dalej, osiągając wprawdzie mniejsze rezultaty procentowe, ale prawie równie wysokie jak poprzednio, jeśli chodzi o bezwzględne zwiększenie ogólnej kwoty udziału (w okresie 1927 — 1932 globalna suma udziału państwa zwiększyła się o 202,2 miln. zł, w okresie 1932 — 1936 o 179,7 miln. zł). Główne wydarzenie tego okresu stanowi przejęcie przez państwo w r. 1934 52% kapitału akcyjnego „Huty Pokój” (co spowodowało znaczny wzrost globalnej sumy udziału na dzień 31 marca 1935 r. w porównaniu ze „spokojniejszym” okresem 1933/34 r.) oraz w r. 1936 „Wspólnoty Interesów” na Górnym Śląsku (ten ostatni moment wywołał bardzo znaczne powiększenie ostatecznego salda na dzień 31 grudnia 1936 r. w porównaniu z datą 1.IV. 1935 r.: w tym czasie majątek państwa ulokowany w kapitale spółek handlowych zwięks-

¹⁾ Należy pamiętać, iż pewną rolę w tym zjawisku odegrało również przerachowanie bilansów, przeprowadzone w r. 1928 na skutek dewaluacji złotego.

szyl się o przeszło 100 miln., a może nawet więcej, bowiem liczby wyprowadzone przez nas na dzień 31 grudnia 1936 r. są raczej zbyt niskie, niż zbyt wysokie w porównaniu z rzeczywistością).

Jeśli chodzi teraz o przeciętny wynik roczny, w którym znajdowała wyraz opisana przez nas tendencja do stałego zwiększania własności państwa w spółkach handlowych, to, jak łatwo zauważyć, średnio wzrastał ten udział o 38,2 miln. zł rocznie, (ogólny wzrost w całym dziesięcioleciu ok. 382 miln.), tj. (rocznie) o 74,9% stanu na początku okresu. Przy czym zwraca uwagę, iż właśnie rok ostatni (1936) świadczy wyraźnie o ponownym nasileniu tego procesu.

Liczy, które zdołaliśmy wyżej ustalić, wskazują wymownie, jak znaczna rola przypada już dzisiaj w całokształcie naszej gospodarki narodowej tzw. przedsiębiorstwom mieszanym (tj. spółkom prywatnym z udziałem kapitału państwowego) oraz państwowym „spółkom” handlowym. Jeśli nie zajdą żadne decydujące zmiany, tendencja rozwojowa, o której wyżej pisano, powodować będzie dalej niechybne powstawanie nowych przerostów kosztem wypieranej zewsząd gospodarki prywatnej.

A przecie liczby przez nas przytoczone nie przedstawiają jeszcze całości zagadnienia! Nie obejmują one bowiem, z natury rzeczy, takich wypadków, jak gestia Banku Gospodarstwa Krajowego sprawowana nad Spółką Akcyjną Zjednoczone Zakłady Włókiennicze K. Scheiblera i L. Grohmana w Łodzi (pakiet większościowy akcyj tej Spółki został zdeponowany w B. G. K.) itp.

Jeśli nie zawrócimy z dotychczasowej drogi, albo, przynajmniej, nie zatrzymamy się na osiągniętym już „poziomie” — bo któżby dzisiaj myślał o jakichś głębszych zmianach — za parę lat może być w Polsce trudno o większe prywatne przedsiębiorstwo bez udziału w nim kapitału i... zarządu państwowego.

(Kurier Warszawski. 15.III.37).

PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWE A KAPITAŁ OBCY

Działalność państwa w charakterze przedsiębiorcy notuje historia gospodarcza od czasów najdawniejszych. Przedsiębiorstwa państwowe nie stanowią więc jakiegoś nowego elementu w życiu gospodarczym narodów. Ale rola tych przedsiębiorstw, ich funkcja w gospodarstwie, ulega zmianom. Dzisiaj przedsiębiorstwa państwowe traktowane są często jako jeden ze środków, którymi posługiwać się może państwo, dążąc do realizowania celów z dziedziny gospodarczej, politycznej, społecznej itp. W ten sposób przedsiębiorstwa państwowe stają się zwłaszcza narzędziami państwowej polityki gospodarczej, bądź to pod względem bezpośredniego realizowania wytycznych tej polityki, a więc np. drogą bezpośredniego zaspokajania określonych potrzeb, wpływania na taki lub inny kierunek procesów gospodarczych itp. (por. koleje państwowe, żeglugę morską itd.), bądź też w charakterze kontrolerów i regulatorów produkcji i wymiany w poszczególnych gałęziach gospodarstwa (por. tzw. przedsiębiorstwa interwencyjne). Natomiast wyraźnie na plan drugi schodzi dzisiaj funkcja skarbową przedsiębiorstw państwowych: kwestia osiągania zysku z reguły ustępować musi miejsca innym zadaniom, do pełnienia których powołane zostały państwowe warsztaty produkcyjne.

Oczywiście, rola przedsiębiorstw państwowych w poszczególnych organizmach gospodarczych nie jest i nie może być jednakowa. Musi się dostosowywać do konkretnych warunków, w których wyraża się określona rzeczywistość gospodarcza.

Jeśli weźmiemy pod uwagę stosunki polskie, właściwe ujęcie

roli przedsiębiorstw państwowych stanie się możliwe dopiero z tą chwilą, gdy w rachunku naszym zgodzimy się uwzględnić niezmiernie daleko posunięte opanowanie życia gospodarczego Polski przez kapitał obcy (na równi z kapitałem zagranicznym traktujemy tutaj takie kapitały „krajowe”, jak niemiecki i żydowski). Jest faktem, iż olbrzymia większość kapitału ulokowanego w „polskich” spółkach akcyjnych znajduje się w rękach obcych, przy czym w niektórych wypadkach, na skutek różnych powiązań holdingowych itp., właściwe ośrodki dyspozycji nie zawsze nawet są dostatecznie znane.

W tych warunkach nie trudno zrozumieć, jakiego znaczenia nabiera w Polsce funkcja przedsiębiorstw państwowych, jako regulatorów i kontrolerów produkcji. Dzięki posiadaniu własnych przedsiębiorstw w takich gałęziach gospodarki, które zostały już uzależnione od kapitału zagranicznego lub wskazanych wyżej kapitałów „krajowych”, może państwo przeprowadzać w tych zagrożonych gałęziach kontrolę kalkulacji kosztów własnych, kontrolę ogólnych warunków produkcji, kształtowania się kwestii socjalnej. Tą drogą zyskuje państwo m. in. wiarogodny materiał dla oceny, o ile wynik bilansowy przedsiębiorstwa, opanowanego przez kapitał obcy, zgodny jest z wynikiem rzeczywistym, czy i w jakim stopniu istotne zyski przelewane są zagranicę w formie ukrytej.

Sprawowana w ten sposób kontrola umożliwi, z kolei państwu skuteczną, bo opartą na względnie określonych przesłankach, interwencję w daną gałąź produkcji czy to za pomocą ogólnych środków polityki gospodarczej (polityka podatkowa, celna, kontyngentowa, taryfowa, polityka zamówień, nacisk administracyjny itp.), czy też w postaci odpowiednich posunięć państwowego przedsiębiorstwa, występującego wówczas w roli narzędzia państwowej polityki gospodarczej. W tym ostatnim wypadku niezbędnym warunkiem skutecznego działania jest, oczywiście, odpowiednia dla realizacji celu siła gospodarcza danego przedsiębiorstwa państwowego.

W niektórych gałęziach naszej gospodarki narodowej dostrzegamy — z pewnymi odchyleniami — następujący, charakterystyczny schemat organizacyjny. Z jednej strony widzimy szereg większych przedsiębiorstw, uzależnionych w taki czy inny spo-

sób od kapitału obcego, dalej jedno lub kilka przedsiębiorstw państwowych lub półpaństwowych i wreszcie szereg drobnych przedsiębiorstw i warsztatów, reprezentujących prywatny kapitał polski, bądź także kapitał żydowski. Rola państwowych warsztatów staje się w tej sytuacji zrozumiale doniosłą, jeśli chodzi o „trzymanie” całego odcinka, i temu właśnie poświęciliśmy wyżej nieco uwagi. Jednocześnie jednak wspomniany stan rzeczy powoduje istotne niebezpieczeństwo, którego nie widzieć lub choćby nie doceniać było by poważnym błędem.

Nie wymaga dłuższych wyjaśnień, iż uzależnienie życia gospodarczego od obcych jest samo przez się faktem groźnym, a walka z tym zjawiskiem — konieczną. Nie o tym jednak chcemy w tej chwili mówić. Idzie po prostu o to, iż tak, jak jest obecnie, państwo, krocząc — zresztą bardzo ostrożnie i dość „kompromisowo” — po słusznej linii popierania rozwoju polskiej gospodarki i przeciwdziałania nadmiernemu rozrostowi gospodarki, uzależnionej od zagranicy, posiada naturalną skłonność do uprzywilejowywania własnych, tj. państwowych przedsiębiorstw i forsowania wszelkimi siłami ich stałej rozbudowy. Tą drogą dochodzi się właśnie do zjawiska, które określane jest dzisiaj popularną nazwą „przerostów etatyzmu”, a które charakteryzują: wzrastające ponad konieczną potrzebę rozmiary gospodarki państwowej oraz zjawisko sztucznych przywilejów, jakimi popierany jest rozwój tej gospodarki.

Otóż — naszym zdaniem — jeśli się stoi na stanowisku, iż własność prywatna winna określać podstawy zdrowego ustroju gospodarczego, wówczas tego rodzaju stan rzeczy i opisaną wyżej ewolucję uznać trzeba za szkodliwe. Zwłaszcza w stosunkach polskich, gdzie przedsiębiorczość prywatna jest niezmiernie słaba i raczej chodzić winno o to, aby troskliwie budzić i wszelkimi siłami rozwijać ducha inicjatywy prywatnej.

Trzeba pamiętać o jednym: nie tylko w życiu gospodarczym, ale niejako z reguły we wszelkich dziedzinach te same rzeczy można robić w rozmaity sposób, używając takich lub innych środków, przy czym wynik zazwyczaj nie bywa jednakowy. Tak jest również, jeśli chodzi o problem kapitału obcego w Polsce. Obrona naszego życia gospodarczego przed dalszym uzależnieniem go od zagranicy jest — zgodzimy się na to wszyscy — prostą

koniecznością. Ale do tego celu wiodą różne drogi. Na pewno najłatwiejszą z nich byłoby etatyzowanie wszystkiego, co się tylko da. Ale właśnie w ten sposób zmniejsza się ogólną rentowność gospodarki i zabija to, co w przyszłości winno przeciw stanowić główną dźwignię naszego rozwoju gospodarczego: polską przedsiębiorczość prywatną. Nierównie trudniejsza, ale naszym zdaniem o wiele skuteczniejsza będzie droga inna, która wyraża się, krótko mówiąc, w montowaniu polskiej inicjatywy prywatnej, pobudzaniu jej i udzielaniu poparcia, aby sprostać mogła silniejszym finansowo i finansowanym przez zagranicę konkurentom.

Jeszcze wyraźniej występuje ta dwoistość dróg i programów, jeśli chodzi o sprawę, która prędzej czy później wypłynie, bo wypłynąć musi, na miejsce naczelne naszych spraw gospodarczych. Mamy tu na myśli wielki problem spolszczenia naszego życia gospodarczego, wyrwania go z niewoli kapitału obcego. Jest to kwestia niezawisłości gospodarczej kraju, której — nie wolno nam o tym zapominać — do tej pory nie udało się nam odzyskać.

Otóż i w danym wypadku najłatwiej było by postawić sprawę w taki sposób. Aby unarodowić nasze życie gospodarcze, trzeba przeprowadzić upaństwowienie takich a takich gałęzi produkcji, a więc należy z reguły popierać przejmowanie przez państwo wszelkich przedsiębiorstw z kapitałem obcym. W naszych warunkach: ogólnej słabości gospodarczej i braku wyrobionej inicjatywy prywatnej, choćby nawet sprawę upaństwowienia traktować jako pewien etap przejściowy, program taki musi prowadzić niechybnie do trwałej kolektywizacji najważniejszych dziedzin produkcji i całego szeregu ujemnych zjawisk, jakie się z tym łączą.

Toteż, wydaje się nam, nie tędy droga. Musimy wybrać inną możliwość, znacznie mniej efektowną i na razie — powiedzmy nawet — mniej skuteczną, stawiając na polską przedsiębiorczość prywatną.

Może da się to zrobić przez gruntowną reformę prawa akcyjnego, np. przez wprowadzenie — śladem pewnych prób włoskich — imienności akcyj, może przez przeniesienie części tych akcji na robotników, zatrudnionych w danym przedsiębiorstwie. Nie

przesądzajmy na razie tych kwestyj o znaczeniu, jeśli się tak można wyrazić, bardziej szczegółowym, a które niewątpliwie zasługują na gruntowne opracowanie. Chodzi nam wyłącznie o pewien zasadniczy wybór drogi.

Uważamy, iż stawka na etatyzm nie prowadzi do celu. Doceniając w pełni rolę przedsiębiorstw państwowych jako narzędzi interwencji i kontroli, jesteśmy zdania, iż po pierwsze, w chwili obecnej nie powinno to prowadzić do przekraczania uzasadnionych granic gospodarki państwowej, po wtóre, iż rola tych przedsiębiorstw raczej się zmniejszy z chwilą unarodowienia życia gospodarczego Polski.

Było by więc — sądzymy — zupełnym paradoksem, gdyby właśnie po dokonaniu tej reformy bezpośredni udział państwa w życiu gospodarczym stał się większy, niż jest nim nawet w chwili obecnej, kiedy istnienie przedsiębiorstw państwowych i ich funkcje kontrolne posiadają specjalne uzasadnienie. Jednakże z drugiej strony było by może również szkodliwe, gdyby państwo w kluczowych gałęziach produkcji miało się wyrzec owych narzędzi kontroli i interwencji. Tymi narzędziami — według naszego przekonania — winny pozostać przedsiębiorstwa państwowe. Ale nie należy z nich robić jedynej i generalnej broni w walce z kapitałem obcym, który opanował nasze życie gospodarcze.

(8.X.36).

KOMERCJALIZACJA PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH

1. Założenia komercjalizacji.

I. Tzw. komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych oznacza reformę gospodarki państwowej, której istotę stanowi oparcie działalności przedsiębiorczej państwa na zasadach handlowych. Innymi słowy, chodzi tutaj o upodobnienie form organizacyjnych i metod pracy przedsiębiorstw państwowych do form i metod pracy gospodarki prywatnej.

Pod względem negatywnym komercjalizacja może być określona jako reakcja przeciwko biurokratycznemu zarządzaniu przedsiębiorstwami państwowymi. Pragnie ona również przeciwdziałać skrepowaniu tych przedsiębiorstw budżetem państwa oraz poddaniu ich wpływom stronnictw politycznych.

Nie trudno się zorientować, iż tak pojęta komercjalizacja ma za punkt wyjścia utrwalone od dawna przekonanie, iż przedsiębiorstwo państwowe, a więc — jak dotąd — przedsiębiorstwo zarządzane w sposób biurokratyczny, jest pod względem organizacyjnym i handlowym niższą i jak gdyby zacofaną formą gospodarowania w porównaniu z przedsiębiorstwem prywatnym. Pragnąc przełamać ten stan rzeczy i usprawnić gospodarkę państwowych warsztatów wytwórczych, idea komercjalizacji nawiązuje również do współczesnego rozumienia funkcji przedsiębiorstw państwowych w gospodarstwie — jako narzędzi polityki gospodarczej rządu.

II. W związku z postępującym wciąż komplikowaniem się stosunków ekonomicznych — że wymienimy tylko przybierającą na

sile walkę nacjonalizmów gospodarczych, zjawisko koncentracji i kartelizacji produkcji itp. — poczęły się rozpowszechniać poglądy, iż chwila obecna wymaga mocnego podkreślenia gospodarczej roli przedsiębiorstw państwowych. Utrwała się stopniowo przekonanie, iż przedsiębiorstwa państwowe winny stanowić w rękach rządu jeden z istotnych elementów oddziaływania i kontroli nad całością zjawisk gospodarczych. W tym celu usprawnienie gospodarki tych przedsiębiorstw oraz poprawa ich wyników finansowych w kierunku zapewnienia całkowitej samostarczalności zostały uznane za niezbędne przesłanki, realizacja których może dopiero z kolei umożliwić skuteczne wykonywanie zadań, związanych z misją gospodarczą państwowych warsztatów wytwórczych.

Zwolennicy wspomnianych poglądów stali na stanowisku, iż kontrolowanie lub podejmowanie realnej interwencji wymaga, aby przedsiębiorstwo państwowe zostało dźwignięte na możliwie równorzędny poziom z kontrolowaną gospodarką prywatną.

III. Z takim ujęciem sprawy wiązało się jednak nie tylko żądanie usprawnienia gospodarki państwa-przedsiębiorcy. Jednocześnie było co najmniej równie niezbędne, aby przedsiębiorstwo państwowe zostało postawione w możliwie tych samych warunkach pracy, co gospodarka prywatna, i to zarówno w dziedzinie ułatwień, jak i ciężarów, związanych z analogiczną lub podobną formą organizacyjną produkcji. Wynikała stąd z jednej strony zasada pokrywania przez państwo w drodze specjalnej dotacji wszelkich rozchodów przedsiębiorstwa, nie związanych z racjonalnym wykonywaniem jego planu gospodarczego, a „narzuconych” przez politykę ekonomiczną, wojskową itp. państwa, z drugiej zaś kategoriyczny postulat — zniesienia wszelkich specjalnych przywilejów, z jakich korzystała dotąd obficie działalność przedsiębiorstw państwowych zarządzanych na modłę etatystyczną.

W ten sposób jednym z naczelných haseł komercjalizacji stało się zrównanie warunków pracy przedsiębiorstw państwowych i prywatnych. Rozumowano bowiem słusznie, iż funkcja kontrolera czy regulatora produkcji, aby nie przynosiła gospodarstwu wyraźnych szkód, może być wykonywana dopiero z tą chwilą, gdy przedsiębiorstwo stanie się nie tylko sprawnym ale

i równorzędnym, tj. nie korzystającym ze specjalnego uprzywilejowania partnerem gospodarczym.

2. Rys historyczny.

I. Komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych jest zasadniczo zjawiskiem powojennym. Wprawdzie mniej lub bardziej zdecydowane próby usprawnienia gospodarki poszczególnych przedsiębiorstw państwowych, drogą oparcia ich działalności na zasadach handlowych, spotykamy nawet dość głęboko wstecz w okresie, poprzedzającym wybuch wiejskiej wojny światowej, jednakże, jako pewien program gospodarczy oraz jako system środków, mających na celu reformę gospodarki państwowej, idea komercjaligacji zjawia się dopiero po r. 1918.

Dążenia powyższe wystąpiły na tle znacznych niedomagań, jakie w dobie zmienionych i szybko zmniejszających się nadal stosunków gospodarczych zaczęły wykazywać przedsiębiorstwa państwowe, zarządzane dotychczasowym trybem przepisów administracyjnych. Zwłaszcza w okresie inflacji niedomagania powyższe ujawniały się z całą jaskrawością. W rezultacie wysunięte zostaje hasło przekształcenia metod i warunków działalności przedsiębiorczej państwa na podobieństwo wzorów, zaczerpniętych z gospodarki prywatnej, i rychło — w postaci reform o dość znacznej rozpiętości obranych środków zaradczych — ogarnia cały szereg krajów europejskich, a m. in. Niemcy, Francję, Belgię, Austrię, Czechosłowację, Jugosławię, Rumunię i Polskę¹⁾.

II. Potrzeba komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych rozumiana była w Polsce od dawna. Gospodarka przedsiębiorstw państwowych w pierwszych latach naszego bytu państwowego wykazywała z różnych względów nader poważne braki, które

¹⁾ Szereg interesujących artykułów opublikował w tej sprawie prof. dr Jerzy Michalski (por. „Przegląd Gospodarczy” lata 1924 — 1929). Na uwagę zasługują również cenne prace dr Stefana Z. Szyszkowskiego — „Zagadnienie komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych” (Warszawa 1930) oraz „Przedsiębiorstwa państwowe w Niemczech” (Warszawa 1930), jak również kilka rozpraw tego autora, drukowanych w czasopiśmie. Niestety, wszystkie te opracowania są już dzisiaj częściowo przestarzałe.

znajdowały swój wyraz m. in. w uporeczywych deficytach tych przedsiębiorstw, co znowu z kolei powodowało znaczne dopłaty ze Skarbu Państwa. Dopiero w r. 1925 wpłaty przedsiębiorstw państwowych po raz pierwszy przewyższają ogólną kwotę dopłat ze Skarbu.

W tym stanie rzeczy opinia wszystkich gabinetów oraz większości parlamentarnej w obu pierwszych sejmach wypowiadała się za koniecznością komercjalizacji. Mimo to jednak, aż do wiosny 1927 r., ani jedno przedsiębiorstwo państwowe — jeśli nie liczyć kilku niedostatecznych lub nieudanych posunięć — nie zostało naprawdę skomercjalizowane.

III. Pierwszy fakt w dziedzinie usamodzielnienia gospodarki naszych przedsiębiorstw państwowych stanowi wyodrębnienie budżetowe w 1923 r. szeregu przedsiębiorstw i monopolii w oddzielne części budżetu: „B. Przedsiębiorstwa” i „C. Monopole”. Dalsze, nieśmiałe jeszcze posunięcia w tym kierunku przypadają na dwuletni okres rządów Władysława Grabskiego. Na podstawie ustawy o naprawie Skarbu Państwa i reformie walutowej z dnia 11 stycznia 1924 r. (Dz. U. R. P. Nr. 4, poz. 28) niektórym przedsiębiorstwom państwowym nadano własne statuty, które zapewniały im odrębną osobowość prawną oraz pewną samodzielność. M. in. statuty takie otrzymały: Państwowa Fabryka Związków Azotowych w Chorzowie oraz Państwowe Zakłady Wodociągowe na Górnym Śląsku.

Natomiast zupełnym niepowodzeniem zakończyły się próby „komercjalizacji” kolei i lasów państwowych. I tak na zasadzie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 czerwca 1924 r. (Dz. U. R. P. Nr. 56, poz. 570) zostało utworzone przedsiębiorstwo p. n. „Polskie Lasy Państwowe”, którego działalność miała się opierać na zasadach handlowych. Popełniono w ten sposób zasadniczy błąd, próbując skomercjalizować gospodarkę l e ś n ą, która się do tego nie nadaje, zamiast wyodrębnić i oprzeć na zasadach handlowych gospodarkę d r z e w n ą, to jest przeróbkę drewna. Reforma powyższa nie była długotrwała: już po kilku miesiącach została wycofana, rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 grudnia 1924 r. „o organizacji administracji lasów państwowych” (Dz. U. R. P. Nr. 119, poz. 1079), które na długi czas

unormowało strukturę organizacyjną i działalność owej „odrębnej gałęzi administracji państwowej”, za którą uznano teraz Łasy Państwowe.

Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 grudnia 1924 r. (Dz. U. R. P. Nr. 116, poz. 1034) została zadekretowana tzw. komercjalizacja kolei. W tym celu miało powstać „przedsiębiorstwo dla eksploatacji kolei państwowych”. Jednakże już dnia 22 lipca 1925 r. pojawia się rozporządzenie Prezydenta (Dz. U. R. P. Nr. 86, poz. 589), które znosi rozporządzenie grudniowe. Drugą próbę komercjalizacji kolei widzimy w r. 1926. Dnia 24 września 1926 r. wychodzi rozporządzenie Prezydenta „o utworzeniu przedsiębiorstwa „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. R. P. Nr. 97, poz. 568). Rozporządzenie to spotkało się z nader ostrą krytyką i na razie nie zostało wykonane.

Jeden z pierwszych przejawów idei komercjalizacji stanowią również wydane w r. 1925, „przepisy o jednolitych zasadach kasowości i rachunkowości w przedsiębiorstwach państwowych oraz bilansowania i inwentaryzowania ich majątku, wydane przez ministra skarbu w porozumieniu z Najwyższą Izbą Kontroli” (Monitor Polski Nr. 194 z 1925 r., poz. 854). Zawierają one postanowienia o wyodrębnieniu rachunkowym majątku przedsiębiorstw państwowych oraz zobowiązują te przedsiębiorstwa („a więc monopole, przedsiębiorstwa i zakłady państwowe o charakterze przemysłowym i handlowym, oraz inne jednostki gospodarcze, administrowane przez urzędy państwowe”) do prowadzenia rachunkowości „według zasad buchalterii podwójnej”. Wspomniane przepisy rachunkowo-kasowe z r. 1925 do chwili obecnej zachowały swą moc obowiązującą.

IV. Nowy okres w dziedzinie komercjalizacji otwiera w Polsce dopiero rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1927 roku „o wydzielaniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych, przemysłowych, handlowych i górniczych oraz o ich komercjalizacji” (Dz. U. R. P. Nr. 25, poz. 195). Z chwilą wydania tego rozporządzenia sprawa komercjalizacji stanęła wreszcie na twardym gruncie.

Rozporządzenie marcowe posiadało charakter ramowy, upoważniając Radę Ministrów do wydzielania w drodze rozporzą-

dzeń wymienionych wyżej kategorii przedsiębiorstw państwowych z ogólnej administracji państwowej. Przedsiębiorstwa wydzielone mają posiadać samoistną osobowość prawną oraz „będą zarządzane według zasad gospodarki handlowej” (art. 1). Działalność wydzielonego przedsiębiorstwa normuje rozporządzenie ramowe oraz statut, zatwierdzony na wniosek właściwego ministra przez Radę Ministrów i ogłoszony w „Monitorze Polskim” (art. 2).

Rozporządzenie z 1927 r. przewiduje jeden tylko typ przedsiębiorstwa wydzielonego, tworząc tzw. przedsiębiorstwa eksploatacyjne, które posiadać mają na własność wyłącznie (przekazany im protokółarnie) majątek ruchomy oraz użytkować i zarządzać majątkiem nieruchomym. Natomiast właścicielem majątku nieruchomego pozostaje nadal Skarb Państwa. Pewną osobliwość przedstawia art. 7 rozporządzenia, który postanawia, iż również majątek nieruchomy, *n a b y w a n y* przez przedsiębiorstwo wydzielone, przechodzi na własność Skarbu.

Na podstawie rozporządzenia z 1927 r. zostało dotąd skomercjalizowanych 16 przedsiębiorstw. Ponieważ jednak jedno z tych przedsiębiorstw („Żegluga Polska”) przekształcono następnie na spółkę akcyjną, dwa inne (państwowe fabryki związków azotowych w Chorzowie i Mościcach) zostały sfuzjonowane, a dwa dalsze (Wydawnictwa Państwowe i Drukarnie Państwowe) włączono do Polskiej Agencji Telegraficznej, w chwili obecnej na podstawie rozporządzenia z dnia 17 marca czynnych jest ogółem 12 przedsiębiorstw.

Lista tych przedsiębiorstw przedstawia się jak następuje: Polska Agencja Telegraficzna, Polskie Wytwórnice Uzbrojenia, Państwowa Wytwórnia Prochu, Państwowe Zakłady Inżynierii, Państwowe Zakłady Lotnicze, Państwowe Zakłady Umundurowania, Państwowe Zakłady Wodociągowe na Górnym Śląsku, Państwowe Zakłady Przemysłowo-Zbożowe w Lublinie, Państwowa Fabryka Olejów Mineralnych „Polmin”, Państwowa Kopalnia Węgla „Brzeszcze”, Zjednoczone Fabryki Związków Azotowych w Mościcach i Chorzowie, Państwowe Zakłady Tele- i Radiotechniczne.

V. Pod koniec roku 1930 ruszyła wreszcie naprzód sprawa komercjalizacji kolei. W dniu 29 listopada 1930 r. ukazało się roz-

porządzenie Prezydenta (Dz. U. R. P. Nr. 82, poz. 641), które dokonało częściowej zmiany przepisów rozporządzenia kolejowego z r. 1926. Jednolity tekst tego rozporządzenia został ogłoszony jako załącznik do obwieszczenia ministra komunikacji z dnia 5 grudnia 1930 r. (Dz. U. R. P. Nr. 89, poz. 705). Ustęp 4 art. 12 rozporządzenia uległ następnie zmianie ustawą z dnia 18 lutego 1932 r. (Dz. U. R. P. Nr. 19, poz. 132). W myśl powyższych przepisów, przedsiębiorstwo „winno być prowadzone według zasad handlowych z uwzględnieniem potrzeb Państwa i interesów gospodarstwa społecznego” (art. 1). Posiada ono samoistną osobowość prawną. Rozporządzenie, podobnie jak dekret z dnia 17 marca 1927 r., oparło się na typie przedsiębiorstwa eksploatacyjnego, przekazując „Polskim Kolejom Państwowym” cały majątek nieruchomy linii kolejowych, zarządzany dotychczas przez Ministerstwo Komunikacji, „w zarząd powierniczy i użytkowanie”, majątek zaś ruchomy na własność przedsiębiorstwa (art. 4). W myśl art. 7, „wszelkie nieruchomości, przeznaczone do użytku kolei, stają się z chwilą nabycia ich przez P. K. P. własnością Skarbu Państwa”. Plan finansowo-gospodarczy P. K. P. oraz preliminarz wpływów i rozchodów funduszu inwestycyjnego zatwierdza Rada Ministrów.

VI. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. (Dz. U. R. P. Nr. 38, poz. 379) postanowiło utworzenie przedsiębiorstwa p. n. „Polska Poczta, Telegraf i Telefon”. Wspomniane rozporządzenie zostało następnie zmienione rozporządzeniem Prezydenta z dnia 21 października 1932 r. (Dz. U. R. P. Nr. 91, poz. 781), wzorowanym dość wiernie na rozporządzeniu kolejowym. (Tekst jednolity ogłoszony został w załączniku do obwieszczenia ministra poczt i telegrafów z dnia 31 października 1932 r. — Dz. U. R. P. Nr. 105, poz. 879). Przedsiębiorstwo posiada samoistną osobowość prawną (art. 2) oraz „winno być prowadzone według zasad handlowych z uwzględnieniem potrzeb Państwa i interesów gospodarstwa społecznego” (art. 1). Majątek ruchomy otrzymuje na własność, a majątek nieruchomy „w zarząd powierniczy i użytkowanie” (art. 4). Wszelkie nieruchomości stają się z chwilą nabycia ich przez przedsiębiorstwo własnością Skarbu Państwa

(art. 6). Plan finansowo-gospodarczy Poczty zatwierdza Rada Ministrów.

Komercjalizacja Poczty przez długi szereg lat pozostała jednak całkowicie na papierze, przy czym główne trudności sprawiały inwentaryzacja i oszacowanie majątku przedsiębiorstwa, które zostały ukończone dopiero w ostatnich miesiącach. W rezultacie Poczta stosowała do tej pory rachunkowość kameralistyczną. Według zapewnień, złożonych w czasie tegorocznej sesji Izb Ustawodawczych przez ministra Kalińskiego, bilans otwarcia przedsiębiorstwa miał być zestawiony na dzień 1 kwietnia 1937 r. Dopiero z tą chwilą będą mogły wejść w życie pozostałe przepisy rozporządzenia pocztowego.

VII. Rozporządzenie z r. 1924 o organizacji administracji lasów państwowych zostało następnie zmienione rozporządzeniami Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. (Dz. U. R. P. Nr. 38, poz. 373) oraz z dnia 3 grudnia 1930 r. (Dz. U. R. P. Nr. 86, poz. 661), z których ostatnie wyraźnie nawiązało do niektórych idei skasowanego rozporządzenia z dnia 28 czerwca 1924 r. Z kolei w r. 1936 ukazał się dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 września 1936 r. „o państwowym gospodarstwie leśnym” (Dz. U. R. P. Nr. 75, poz. 533), zmieniony ustawą z dnia 16 marca 1937 r. (Dz. U. R. P. Nr. 21, poz. 130), który pozbawił mocy obowiązującej przepisy, zawarte w rozdziale II i częściach I, II i III rozdziału III rozporządzenia leśnego z grudnia 1924 r. Dekret ten postanawia, iż „gospodarstwo leśne będzie prowadzone planowo i racjonalnie na zasadach ciągłości i trwałości użytkowania oraz najwyższej rentowności z uwzględnieniem gospodarczych interesów Państwa” (art. 13 ustęp 1). Administrowany przez Lasy Państwowe przemysłowy przerób drewna i innych surowców własnych „podlega przepisom prawa przemysłowego i prowadzony będzie na zasadach kalkulacji handlowej z uwzględnieniem jego związku z gospodarstwem leśnym” (art. 14, ustęp 2). Ponieważ rozdział I rozporządzenia z r. 1924 pozostał w mocy, Lasy Państwowe stanowią nadal jedynie „odrębną gałąź administracji państwowej”.

W myśl dekretu wrześniowego, plan finansowo-gospodarczy Lasów zatwierdza Rada Ministrów, natomiast, jak przepisała

nowela, uchwalona w r. 1937, plan użytkowania, na podstawie którego winien być opracowany plan finansowo-gospodarczy, ustalają Izby Ustawodawcze.

VIII. Nieco później niż komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych została przeprowadzona komercjalizacja monopolu skarbowych, która kolejno objęła wszystkie cztery monopole, zarządzane bezpośrednio przez Skarb Państwa.

Tak więc rozporządzeniem Prezydenta z dnia 18 marca 1932 r. (Dz. U. R. P. Nr. 26, poz. 240) zostało utworzone przedsiębiorstwo państwowe „Polski Monopol Tytoniowy”, któremu przekazano na własność majątek państwowy zarówno ruchomy, jak i nieruchomy, znajdujący się w chwili wejścia w życie ustawy pod zarządem Dyrekcji Polskiego Monopoli Tytoniowego. Z kolei rozporządzeniem Prezydenta z dnia 21 czerwca 1932 r. (Dz. U. R. P. Nr. 52, poz. 497) powołano do życia przedsiębiorstwo „Polski Monopol Solny”, które przejęło również administrację dotychczasowego przedsiębiorstwa Państwowe Żupy Solne. Monopol Solny jest przedsiębiorstwem eksploatacyjnym i — w myśl wspomnianych przepisów — otrzymał na własność wyłącznie majątek ruchomy. Majątek nieruchomy pozostaje jedynie pod zarządem i w użytkowaniu przedsiębiorstwa.

Następnie rozporządzeniem Prezydenta z dnia 11 lipca 1932 r. (Dz. U. R. P. Nr. 63, poz. 586), które zostało już trzykrotnie znowelizowane rozporządzeniami z dnia 27 października 1933 r. (Dz. U. R. P. Nr. 84, poz. 615), z dnia 24 października 1934 r. (Dz. U. R. P. Nr. 96, poz. 863) oraz z dnia 28 grudnia 1935 r. (Dz. U. R. P. Nr. 96, poz. 599), utworzono przedsiębiorstwo p. n. „Państwowy Monopol Spirytusowy”. Stosownie do postanowień art. 4 rozporządzenia, nabywany przez Monopol majątek zarówno ruchomy, jak i nieruchomy stanowi własność tego przedsiębiorstwa.

Stosunkowo najświeższej daty jest komercjalizacja monopolu loteryjnego, została bowiem dokonana dopiero ustawą z dnia 9 lipca 1936 r. o monopolu loteryjnym (Dz. U. R. P. Nr. 55, poz. 886), którą powołano do życia przedsiębiorstwo „Polski Monopol Loteryjny”. Przejmuje on na własność wyłącznie cały majątek ruchomy, pozostający dotychczas w użytkowaniu przedsiębiorstwa „Polska Państwowa Loteria Klasowa”, natomiast

nabywany w przyszłości przez monopol majątek nieruchomy będzie stanowił własność Skarbu Państwa (art. 8).

Wszystkie cztery wymienione wyżej monopole posiadają samodzielną osobowość prawną oraz mają być prowadzone — „na zasadach handlowych” (konsekwencją tego przepisu jest m. in. obowiązkowy wpis do rejestru handlowego, przewidziany przez przytoczone rozporządzenia).

IX. Najmłodszą formację polskiego etatyzmu a zarazem i jedną z najpóźniejszych form organizacyjnych, w których wyraziła się w Polsce idea komercjalizacji, stanowią państwowe spółki handlowe, a więc spółki akcyjne oraz spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. W początku roku 1927 nie było u nas ani jednej spółki handlowej, w której by udział państwa przekraczał lub osiągał kwoty 90% kapitału zakładowego (liczbę tę przyjmujemy jako umowną dla poprowadzenia linii granicznej między spółkami mieszanymi z jednej, a spółkami państwowymi z drugiej strony). Natomiast w końcu r. 1936, według posiadanych przez nas informacji, istniały w Polsce 33 państwowe spółki handlowe (w tym 19 spółek akcyjnych oraz 14 spółek z ograniczoną odpowiedzialnością).

Przy tym jest rzeczą charakterystyczną, iż Państwo Polskie stawało się właścicielem spółek handlowych nie tylko drogą przejmowania, w takiej czy innej formie, istniejących prywatnych spółek (jak np. „Wspólnota Interesów”, „Azot”, „Ursus”, „Zjednoczony Bank Ziemiański”, „Orbis”, „Lubelska Wytwórnia Samolotów” itp.), lub zwiększania do ostatecznych granic posiadanych dotąd udziałów (por. „Tesp” — Spółka Akcyjna dla Eksploatacji Soli Potasowych, „Polskie Radio” itp.). W tych wszystkich wypadkach trudno by ostatecznie widzieć realizację świadomej idei komercjalizacji. Natomiast zasługuje na podkreślenie, iż w całym szeregu wypadków nowotworzonym przedsiębiorstwom państwowym nadawana była w czasach ostatnich właśnie forma spółek handlowych. Dość wymienić spółki z ograniczoną odpowiedzialnością: Chłodnię i Składy Portowe w Gdyni, Reklamę Pocztową, Polską Agencję Drzewną „Paged” i inne, a spośród spółek akcyjnych Bank „Polska Kasa Opieki” i Okręgowy Zakład Elektryczny w Tarnowie. Zdarzyło się nawet, iż jedno z państwowych przedsiębiorstw skomercjalizowa-

nych, którego gospodarka opierała się na rozporządzeniu ramowym z r. 1927, mianowicie P. P. „Żegluga Polska”, zostało przekształcone na spółkę akcyjną, przy czym wszystkie akcje pozostały nadal w rękach państwa¹⁾.

3. Ocena i krytyka.

I. Przegląd, któregośmy wyżej dokonali, wykazuje, iż przeważająca część działalności gospodarczej państwa w charakterze przedsiębiorcy, poczynając od roku 1927, została stopniowo objęta hasłem komercjalizacji. W następstwie tego działalność ta uległa bądź — jeśli się tak można wyrazić — komercjalizacji całkowitej (przedsiębiorstwa wydzielone na podstawie rozporządzenia z r. 1927, państwowe spółki handlowe), bądź też przynajmniej w pewnym zakresie została oparta na zasadach handlowych (koleje, lasy, monopole skarbowe itd.).

Warto przy tym podkreślić, iż jeśli początkowo, zaraz po r. 1927, przewaga ilościowa znajdowała się po stronie przedsiębiorstw, skomercjalizowanych na podstawie rozporządzenia ramowego z r. 1927, z biegiem czasu sytuacja uległa radykalnej przemianie. Nastąpiło to jako rezultat stałego zwiększania rozmiarów bezpośredniej działalności gospodarczej państwa oraz wyraźnie przychylnego stanowiska, jakie zajął rząd wobec instytucji spółek handlowych w zastosowaniu do rozrastającej się wciąż gospodarki państwowej.

Te dwa czynniki sprawiły, iż dziedzina działalności przedsiębiorczej państwa doznała pod względem struktury prawno-organizacyjnej znacznego przeobrażenia. Już na pierwszy rzut oka jest widoczne, iż w chwili obecnej w zakresie przedsiębiorstw,

¹⁾ W rozważaniach niniejszych nie została uwzględniona, z uwagi na jej odrębność od pozostałej działalności gospodarczej Państwa w charakterze przedsiębiorcy, grupa banków państwowych. Jak wiadomo, w skład grupy tej wchodzi: Państwowy Bank Rolny (utworzony dekretem Naczelnika Państwa z dnia 5 lutego 1919 r. — Dz. U. R. P. Nr. 12, poz. 134), Pocztowa Kasa Oszczędności (powołana ustawą z dnia 19 maja 1920 r. — Dz. U. R. P. Nr. 48, poz. 297), oraz Bank Gospodarstwa Krajowego (rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 maja 1924 r. — Dz. U. R. P. Nr. 46, poz. 477). Wszystkie trzy banki posiadają osobowość prawną i są prowadzone na zasadach handlowych.

znajdujących się poza obrębem ogólnej administracji państwowej, przewaga liczebna przesunęła się na rzecz państwowych spółek handlowych. Liczba tych spółek wynosi dzisiaj — jak już wiemy — 33. W porównaniu z tą liczbą ilość ogólna przedsiębiorstw, które zostały skomercjalizowane drogą przyznania im osobowości prawnej w trybie specjalnych przepisów prawnych, pozostała obecnie daleko w tyle, nawet jeśli do 12 przedsiębiorstw, wydzielonych z administracji na podstawie rozporządzenia ramowego z r. 1927, doliczyć 3 banki państwowe, 4 monopole skarbowe oraz przedsiębiorstwa: „Polskie Koleje Państwowe” i „Polską Poczotę, Telegraf i Telefon”. Razem stanowi to 21 jednostek wobec 33 państwowych spółek prawa handlowego.

Jak widzimy więc, państwowe spółki handlowe reprezentują dzisiaj przeważającą pod względem liczebnym formę organizacyjną w tej gałęzi gospodarki państwowej, której działalność odbywa się na zasadach handlowych.

II. Zapewne nie łatwo jest na podstawie dostępnych nam, a więc ogłoszonych dotąd materiałów ocenić rezultaty, jakie dała w Polsce komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych. Może nieco więcej światła będą mogły rzucić na tę sprawę wyniki prac Komisji, powołanej do zbadania gospodarki przedsiębiorstw państwowych. Toteż w chwili obecnej — sądzimy — było by rzeczą przedwczesną lub nader ryzykowną wydawać w tej kwestii jakieś ostateczne wyroki.

Natomiast jest faktem, któremu trudno zaprzeczyć, iż w porównaniu z okresem, poprzedzającym rok 1927, gospodarka naszych przedsiębiorstw państwowych, zwłaszcza tych, które zostały w pełni skomercjalizowane, uczyniła w ostatnich latach wielki krok naprzód na drodze do jej usprawnienia i uporządkowania. Dość wymienić takie przedsiębiorstwa, jak Państwową Kopalnię Węgla „Brzeszcze”, Państwowe Zakłady Tele- i Radio-techniczne (które jeszcze w r. 1932 i częściowo 1933 poważnie szwankowały), czy Państwowe Zakłady Inżynierii (które przez długi szereg lat należały do najgorzej zarządzanych przedsiębiorstw państwowych). Dzisiaj gospodarka tych przedsiębiorstw uległa znacznej poprawie, że już nie będziemy mówić o przed-

siębiorstwach, które od samego początku były dobrze i sprężyście administrowane (por. np. Chorzów i Mościce).

W jakim stopniu w tych wszystkich wypadkach wpłynęła na wykazaną poprawę względnie umożliwiła sprawną gospodarkę opisana przez nas komercjalizacja — trudno dzisiaj powiedzieć coś pewnego. Wydaje się nam jednak, iż przepisy o usamodzielnieniu i oparciu na zasadach handlowych działalności przedsiębiorstw państwowych stanowiły w każdym bądź razie czynnik sprzyjający prowadzeniu racjonalnej gospodarki w tych zakładach.

Natomiast z całą siłą pragniemy podkreślić, iż przeprowadzona u nas komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych nie tylko że w całym szeregu wypadków zatrzymała się na częściowym „uhandlowieniu” tych przedsiębiorstw, ale i — ogólnie biorąc — nie została doprowadzona do końca, jeśli chodzi o zniesienie specjalnych przywilejów, które przysługują przedsiębiorstwom państwowym.

Sprawa ta wymagałaby odrębnego opracowania. Nie mogąc wdawać się tutaj w szersze omawianie tych kwestyj, ograniczymy się do ogólnego stwierdzenia, iż mimo przeprowadzonej komercjalizacji przywileje gospodarki państwowej pozostały nadal aktualne, jeśli nie uległy dalszej rozbudowie.

Wprawdzie — żeby poprzestać na kilku przykładach — przedsiębiorstwa skomercjalizowane na podstawie rozporządzenia z r. 1927 zostały na ogół zrównane pod względem podatkowym z gospodarką prywatną; to samo dotyczy również — z natury rzeczy — państwowych spółek handlowych. Ale już ta ostatnia zasada nie znalazła zastosowania do pozostałych przedsiębiorstw wydzielonych, które konkurują z prywatną działalnością gospodarczą, jak przede wszystkim Lasy Państwowe, komunikacja samochodowa P. K. P., czy choćby banki państwowe. Poza tym uprzywilejowanie podatkowe ani nie wyczerpuje sprawy, ani nawet częstokroć nie jest najważniejsze. O wiele większą wagę posiadają nieraz przeróżne przywileje specjalne, jak np. nadmierne ceny, płacone przez instytucje państwowe za wytwory przedsiębiorstwa państwowego, uprzywilejowana dostawa surowców, przywileje kredytowe, uprzywilejowany udział w kartelach itp., już nie mówiąc o rozległej skali uprzywilejo-

wania o charakterze faktycznym (jak np. odpowiednia polityka zakupów), a które wiążą się ściśle przed wszystkim z ogólnym nastawieniem administracji państwowej.

Z drugiej strony należy sobie zdawać sprawę, iż komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych ułatwiła dalszą rozbudowę państwowego koncernu. Aby przekonać się o tym, wystarczy zbadać gospodarkę „Polminu” z misterną siecią spółek koncernowych tego przedsiębiorstwa („Pollon”, „Polminpoz”, „Rella-Mella” i inne). Tego rodzaju „rozwój” gospodarki państwowej został umożliwiony głównie przez obowiązujące prawo o komercjalizacji.

III. Dziesięć lat, które minęły niedawno od chwili wejścia w życie dekretu ramowego o komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych z r. 1927, stanowią wystarczający okres, aby ocenić przepisy tego rozporządzenia.

Istotnie, z biegiem czasu wyszły na jaw liczne wady i braki tego dekretu, który z wielu stron był też dość ostro krytykowany.

I tak już w 1927 r. prof. Henryk Tennenbaum wypowiada pogląd, iż „nowe rozporządzenie Prezydenta Rzplitej może doprowadzić do zupełnego r o z p r o s z k o w a n i a przedsiębiorstw państwowych, do rozluźnienia ich związku z administracją państwową”¹⁾. Na podstawie dotychczasowych doświadczeń — w niektórych wypadkach przedsiębiorstwa skomercjalizowane przekształciły się jak gdyby we współczesne „księstwa udzielne” — można sądzić, iż powyższe obawy prof. H. Tennenbauma okazały się w dużym stopniu słuszne i uzasadnione.

Trzeba się również zgodzić z opinią dr Stefana Szyszkowskiego, który rozporządzeniu ramowemu zarzuca nadmierną schematyzację form organizacyjnych²⁾. Należy w tym upatrywać główną przyczynę, iż komercjalizacja nie objęła u nas mniej-

¹⁾ Henryk Tennenbaum, Przedsiębiorstwa państwowe, Przegląd Gospodarczy, [Nr. 6, r. 1927.

²⁾ Stefan Z. Szyszkowski, Zagadnienie komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych, Warszawa 1930, str. 132 i nast.

szych obiektów państwowych, dla których przepisy rozporządzenia z r. 1927 były zupełnie nieodpowiednie.

Dość często krytykowany był również eksploatacyjny charakter przedsiębiorstw, ustalony rozporządzeniem z r. 1927, a to głównie z uwagi na zmniejszoną zdolność kredytową tych jednostek. M. in. szereg zastrzeżeń, ujętych częściowo także z innego punktu widzenia, formułuje w tej sprawie dr Bronisław Hełczyński, występując w szczególności przeciwko postanowieniom art. 7 i 13, w myśl których majątek nieruchomy może być nabywany przez przedsiębiorstwo wydzielone wyłącznie w imieniu i na własność Skarbu Państwa (art. 7), zaś wszelkie wydatki inwestycyjne (a więc również i zakup ruchomości itp.) „zostaną zapisane na rachunek kapitału Skarbu Państwa” (art. 13). „Przepisy te dają tak buchalteryjnie, jak i prawniczo rezultaty zupełnie nielogiczne, pisze dr Hełczyński, w przypadkach bowiem nabycia z własnych funduszków przedsiębiorstwa nowych nieruchomości lub dokonania innych wydatków inwestycyjnych te własne fundusze ulegają zmniejszeniu”¹⁾.

Bardzo ostrą krytykę art. 8 i 20 rozporządzenia wypowiada dr Paweł Minkowski, kilkakrotny sprawozdawca preliminarza budżetowego Ministerstwa Przemysłu i Handlu. Jego zdaniem, dopuszczone w art. 8 unieruchamianie środków przedsiębiorstwa w wydatkach na inwestycje do wysokości 50% preliminowanego zysku brutto, a więc zysku jeszcze nieuchwytnego, nie zaś na podstawie zysków rzeczywistych z ubiegłego okresu, „musi budzić poważne wątpliwości”. Sprawozdawca widzi w tym jedną z głównych przyczyn nadmiernych inwestycji, podejmowanych przez nasze przedsiębiorstwa państwowe. W konsekwencji „rewizja dekretu o przedsiębiorstwach skomercjalizowanych” wydaje się dr Minkowskiemu „konieczną i pilną”²⁾.

Prof. Stanisław Głąbiński uważa za niewłaściwe postanowienia dekretu o podziale czystego zysku przedsiębiorstw (art. art.

¹⁾ Bronisław Hełczyński, *Komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych na tle polskich przepisów prawnych*, Warszawa 1929, str. 48 i nast., str. 99 i in.

²⁾ Sejm Rzplitej Polskiej, okres III, druki Nr. 100, 441, 640. Sprawozdania generalne o preliminarzu budżetowym, część 10 — Ministerstwo Przemysłu i Handlu.

19 i 20), które sprawę powyższą wyjmują całkowicie spod ingerencji ciał ustawodawczych ¹⁾).

Ożywioną dyskusję i liczne zastrzeżenia wywołały również przepisy rozporządzenia o utworzeniu i składzie Rad Administracyjnych (art. 17, 18 i inne). Zdaniem dr Władysława Byrki, sprawozdawcy generalnego budżetu na rok 1929/30, niesłuszny jest udział w Radach Administracyjnych przedsiębiorstw — urzędników, którzy na domiar złego pobierają wynagrodzenie z funduszków przedsiębiorstwa. „Ten pęd do komercjalizacji... — pisze poseł Byrka — jest z tego powodu także dość duży, iż rozporządzenie Prezydenta przewiduje specjalne wynagrodzenie dla tych funkcjonariuszów. I jeżeli ten pęd będzie tak mocny, że każdego roku 5 nowych przedsiębiorstw będzie wychodziło jako skomercjalizowane, to będziemy mieli ten efekt, iż w budżecie Państwa absolutnie nikt nie będzie się mógł zorientować, że przedsiębiorstwa będą prowadzone w sposób biurokratyczny, a nie handlowy, natomiast skomercjalizowane będą wysokie stanowiska urzędowe” ²⁾).

Aczkolwiek powyższe wywody dr Byrki wydają się nam przejawiskawione w swym krytycznym ustosunkowaniu do przedsiębiorstw skomercjalizowanych, tym niemniej obsadzanie Rad Administracyjnych w większości urzędnikami państwowymi — jak to ma miejsce w praktyce — istotnie budzić może uzasadnione wątpliwości. W sprawie tej podkreślana jest słusznie niewłaściwość, a może nawet i niedopuszczalność takiego stanu rzeczy, iż w Radach Administracyjnych zasiadają urzędnicy, którzy jednocześnie posiadają wpływ lub biorą udział w decyzjach administracji państwowej, dotyczących danej gałęzi produkcji, a więc wpływać mogą zarówno na polepszenie sytuacji przedsiębiorstwa państwowego, jak i na pogorszenie szans konkurentów prywatnych tego przedsiębiorstwa, w którego władzach zasiadają.

Nawiązując do powyższych trudności oraz znaczenia kwestii

¹⁾ Senat Rzplitej Polskiej, okres III, Sprawozdanie stenograficzne z 9 posiedzenia Senatu w dn. 4. III. 1931, mowa sen. Stanisława Głąbińskiego, szp. 45 i nast.

²⁾ Sejm Rzplitej, okres II, druk Nr. 400, Sprawozdanie Komisji Budżetowej o preliminarzu budżetowym na rok 1929/30, str. 2.

personalnej dla stałego rozrastania się gospodarki „etatystycznej”, w czasach ostatnich pojawiły się również głosy proponujące całkowite zniesienie Rad Administracyjnych w przedsiębiorstwach skomercjalizowanych. W tym wypadku funkcje Rad Administracyjnych należało by przekazać specjalnym wydziałom przedsiębiorstw państwowych, utworzonym przy poszczególnych ministerstwach resortowych. We wspomnianych wydziałach byłiby zatrudnieni wyłącznie urzędnicy, nie posiadający innego przydziału w zakresie administracji państwowej. W ten sposób — powiadają projektodawcy tego załatwienia — dało by się uzyskać od razu dwie rzeczy: 1) zlikwidowanie grupy ludzi, dla których zwiększanie rozmiarów gospodarki państwowej jest jednocześnie pomnożeniem ich dochodów osobistych i którzy zainteresowani są finansowo w utrzymaniu obecnego zasięgu działalności przedsiębiorstw państwowych, 2) pewne scentralizowanie rozproszonej dziś dyspozycji w dziedzinie zwierzchniego kierownictwa gospodarką państwowych warstw wytwórczych.

Sprawa powyższa, niewątpliwie trudna i kryjąca w sobie możliwości licznych niebezpieczeństw, nie została dotąd należyście przemyślana i opracowana, toteż w chwili obecnej stanowi raczej temat dla dyskusji, aniżeli podstawę do ustalania ostatecznych wniosków.

IV. Komercejalizacja „Polskich Kolei Państwowych” była ostro krytykowana w okresie pierwszych prób, związanych z ustawowym określeniem zasad tej reformy. Wytykano głównie niedostateczność wprowadzonych zmian, które, stanowiąc tylko o częściowym skomercjalizowaniu przedsiębiorstwa, nie usuwają w należyтым stopniu dotychczasowych wad, wynikających z biurokratycznego zarządu (np. sprawa bezpośredniej zależności od ministra, brak rady administracyjnej jako organu przedsiębiorstwa itp.). W latach następnych krytyka wspomniana wyraźnie jednak straciła na sile, w czym można widzieć dowód pewnego pogodzenia się społeczeństwa z wytworzonym stanem rzeczy.

W chwili obecnej, w związku ze znacznymi niedomaganiem i pogorszeniem wyników finansowych, jakie wykazuje nasza gospodarka kolejowa (por. m. in. ostatnie Sprawozdanie

Kontroli Państwowej za 1935/36 r.), sprawa pogłębienia komercjalizacji kolei, której przeciwstawiane są motywy natury wojskowej, być może znajdzie się znowu na porządku dziennym. Na razie poprzestaniemy jednak na samym stwierdzeniu tej możliwości.

V. Komercjalizacja Poczty — po 9 latach od czasu jej zadekretowania — zaczyna dopiero wchodzić w życie. Tak długa zwłoka w wykonaniu rozporządzenia pocztowego nie wydaje się dostatecznie uzasadniona rozmiarem prac przygotowawczych, toteż słusznie stanowiła ona przedmiot ostrej krytyki.

Jak wiadomo, przepisy rozporządzenia o utworzeniu przedsiębiorstwa pocztowego wzorowane są na rozporządzeniu, dotyczącym „Polskich Kolei Państwowych”. Od sposobu ich wykonania zależeć będzie w znacznym stopniu ocena rozpoczętej dzisiaj reformy, której częściowy charakter, podobnie jak w wypadku poprzednim, nie ulega jednak wątpliwości.

VI. Komercjalizacja Lasów Państwowych — z uwagi na specjalne właściwości tej gałęzi gospodarstwa — została przesądzona przez naszego ustawodawcę w sposób negatywny, co znalazło na ogół aprobatę w fachowych kołach leśnych i w opinii publicznej. Otwartą pozostaje natomiast sprawa wydzielenia z administracji Lasów Państwowych przemysłowego przerobu drewna, tj. gospodarki drzewnej, w odrębne przedsiębiorstwo, oparte na zasadach handlowych. Projekt ten, wysunięty po raz pierwszy w r. 1932 przez Komisję Leśną B. B. W. R.¹⁾, wychodził z założenia, iż państwowa gospodarka drzewna, konkurująca dotkliwie z prywatną, nadaje się w zupełności do poddania jej zasadzie komercjalizacji, która, stwarzając zdrową przeciwstawność interesów właściwej gospodarki leśnej i przemysłowej przeróbki drewna, może zapewnić z jednej strony podstawę dla prawidłowego uchwycenia wyników finansowych, jakie daje ten przerób, z drugiej zaś umożliwić usprawnienie gospodarki państwowych zakładów drzewnych.

¹⁾ Anologiczne stanowisko zajął w tej kwestii inż. Władysław Barański (por. m. in. wydawnictwo Izby Przemysłowo-Handlowej w Wilnie, p. t. „Materiały w sprawie przemysłowej i handlowej działalności Lasów Państwowych”, Wilno 1933).

Na podobnym stanowisku stanęła również Najwyższa Izba Kontroli, stwierdzając w Sprawozdaniu za rok 1933/34, iż „na-
leżyte skoordynowanie wzajemnych stosunków obu gałęzi go-
spodarki Lasów Państwowych o tak odrębnych, a nawet często
sprzecznych zasadniczych zadaniach, byłoby możliwe jedynie
w drodze całkowitego wyodrębnienia tak rachunkowego jak
i administracyjnego produkcji drewna od jego przerobu w dai-
szej sprzedaży pod postacią fabrykatu względnie półfabryka-
tu”.

Niestety, założeń tych nie podzieliła Naczelna Dyrekcja La-
sów Państwowych. W rezultacie w obowiązującym dziś dekre-
cie o państwowym gospodarstwie leśnym art. 14 ustęp (2) po-
stanawia wprawdzie, iż „przerób ten podlega przepisom prawa
przemysłowego i prowadzony będzie na zasadach kalkulacji
handlowej”, ale zaraz po tym dodano słowa: „z uwzględnieniem
jego związku z gospodarstwem leśnym”. Wynikało by stąd, iż
dekret wrześnieowy nie tylko że nie nawiązał do projektów wy-
odrębnienia przemysłowego przerobu drewna, ale ponadto, pod-
kreślając związek tego przerobu z gospodarką leśną — który
dzisiaj rozumiany jest w sposób bardzo swoisty — rozwiązał
wspomniane zagadnienie akurat odwrotnie, niż to zalecała Naj-
wyższa Izba Kontroli.

VII. Instytucja spółek handlowych w zastosowaniu do go-
spodarki państwowej obok szeregu stron niewątpliwie dodat-
nich wykazuje, w naszych warunkach, również poważne braki
i nieomagania. Po pierwsze więc aktualne są tutaj znane nam
już zarzuty, dotyczące udziału urzędników państwowych w ra-
dach nadzorczych. Po wtóre w praktyce państwowe spółki han-
dlowe stają się jak gdyby dogodnym sposobem omijania kon-
troli, sprawowanej przez organy Kontroli Państwowej.

Art. 3 obowiązującej do dziś ustawy z dnia 3 czerwca 1921 r.
o Kontroli Państwowej (Dz. U. R. P. Nr. 51, poz. 314) zawie-
ra przepis, iż „w miarę uznania Rządu, Kontrola Państwowa
może być również powołana do rewizji finansowej gospodar-
ki... spółek, działających przy udziale finansowym Skarbu Pań-
stwa lub pod jego gwarancją” (podkreślenie nasze). Przepis
ten jest dosyć niejasny. Przede wszystkim nie wiadomo, czy fa-
kultatywność kontroli odnosi się także do spółek, w których

udział państwa stanowi 100%, czy tylko do takich, gdzie udział ten nie dosięga tej kwoty (art. 2 ustawy postanawia, iż „Kontrola Państwowa powołana jest do rewizji dochodów i wydatków *Państwa* oraz jego stanu majątkowego”). W każdym razie spółka, w której 99,9% kapitału zakładowego znajduje się w rękach państwa, w myśl przepisów ustawy, *nie musi być badana* przez Kontrolę Państwową.

W rzeczywistości dzieje się w ten sposób, że nie tylko olbrzymia większość spółek z przeważającym lub prawie wyłącznym udziałem państwa nie podlega kompetencji Izby Kontroli, ale również niewielka stosunkowo liczba spółek czysto państwowych kontrolowana jest przez organy Kontroli.

Z reguły Kontrola Państwowa ingeruje dopiero w tych wypadkach, gdy zbadania danej spółki handlowej domaga się w sposób wyraźny instytucja państwowa, sprawująca nad nią władzę nadzorczą.

4. Zarys reformy — postulaty.

I. Krytyczną ocenę przeprowadzonej w Polsce komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych pragniemy obecnie zamknąć krótkim sformułowaniem najważniejszych postulatów, których potrzebę uzasadniły przytoczone wyżej rozważania.

Przedewszystkim więc wydaje się nieodzownym uzupełnienie dotychczasowej reformy przez spóźnioną, ale tym bardziej pilną realizację jednej z zasadniczych przesłanek, czy — jeśli kto woli — logicznych następstw zastosowania zasad handlowych w gospodarstwie publicznym: mamy na myśli ogólne zrównanie warunków pracy państwowych i prywatnych jednostek wytwórczych. Nie da się zaprzeczyć, iż rozwiązanie tej sprawy nie jest łatwe, a uprzywilejowanie faktyczne przedsiębiorstw państwowych, wynikające już z tej okoliczności, iż dane przedsiębiorstwo państwowe jest członkiem państwowego koncernu, leży niejako w naturze rzeczy i niesposób je całkowicie wyrugować. Tym bardziej jednak staje się ważne skasowanie wszelkich sztucznych przywilejów, z których obficie korzystają dzisiaj przedsiębiorstwa państwowe. Do tego celu prowadzi możliwie rygorystyczne przeprowadzenie w całym

szeregu wchodzących tu w rachubę przepisów prawnych ogólnej zasady równego traktowania przedsiębiorstw państwowych i prywatnych.

Skasowanie znacznej liczby innych przywilejów specjalnych, które nie dadzą się usunąć w drodze zmiany przepisów prawnych, jak również możliwe ograniczenie normalnego niejako zjawiska przywilejów faktycznych, wymagać już będzie ustalenia przez władze naczelne odpowiednich wytycznych dla gospodarki przedsiębiorstw państwowych, a nadto — i bodaj w głównej mierze — zasadniczej zmiany obecnego nastawienia administracji państwowej do sprawy prywatnej działalności gospodarczej.

Dokonanie tych wszystkich posunięć i przemian jest rzeczą niezbędną, jeśli pragniemy wkroczyć w następny, bardziej doskonały od pierwszego etap urzeczywistnienia idei komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych w Polsce.

II. Poprzednie nasze wywody wykazały, iż nowelizacja przepisów rozporządzenia ramowego z r. 1927 powinna być włączona do szkicowanego na tym miejscu fragmentu polskiej gospodarki państwowej. Zmiana tych przepisów była już kilkakrotnie zamierzona, za każdym jednak razem decydowano się pozostać przy obecnym stanie rzeczy.

Postulaty nasze w tym zakresie możemy ująć w punktach następujących:

- a) *zwiększenie uprawnień Rady Ministrów*, której należało by przyznać prawo zezwalania na wszelkiego rodzaju nowe inwestycje w przedsiębiorstwach państwowych, nabywanie przez te przedsiębiorstwa udziałów w spółkach prywatnych, uruchamianie nowych działów produkcji itp. (być może, iż na tej drodze, którą można barwnie określić jako ograniczenie „prywatnej inicjatywy” przedsiębiorstw państwowych, dało by się wreszcie uzyskać częściowo choćby zahamowanie dokonywującego się dziś nieustannie rozrostu gospodarki tych przedsiębiorstw);
- b) *pewne różniczkowanie form organizacyjnych*, przewidzianych przez rozporządzenie ramowe, celem dostosowania jego przepisów do potrzeb małych zakładów państwowych;

c) *poddanie przedsiębiorstw skomercjalizowanych — z wyłączeniem wytwórni wojskowych — przepisom nowego prawa o bilansach* (rozporządzenie Prezydenta z dnia 27 października 1933 r. i rozporządzenie wykonawcze ministrów: przemysłu i handlu oraz skarbu z dnia 20 kwietnia 1934 r.) itp.

Ponadto na wszechstronne rozważenie i powzięcie ostatecznej decyzji zasługiwałaby również sprawa przyznania przedsiębiorstwom, skomercjalizowanym na podstawie rozporządzenia z r. 1927, własności majątku nieruchomego, zarządzanego przez te przedsiębiorstwa, sprawa udziału w radach administracyjnych urzędników państwowych itd.

III. Odpowiednia zmiana przepisów rozporządzenia z r. 1927 umożliwi komercjalizację szeregu mniejszych zakładów państwowych, prowadzących działalność gospodarczą o charakterze zarobkowym (np. ewentualnie niektóre drukarnie, większe warsztaty przy szkołach zawodowych itp.). Nie koniec na tym. Możemy również wskazać dwa większe obiekty państwowe, które, naszym zdaniem, nadają się w zupełności, aby została na nie rozciągnięta zasada komercjalizacji.

Mamy na myśli komunikację samochodową P. K. P., która, w dzisiejszym stanie rzeczy, korzystając ze zwolnień podatkowych, jakie przysługują Kolejom Państwowym (przypominamy, iż P. K. P. zwolnione są od wszelkich podatków, danin i opłat publicznych, od których wolny jest Skarb Państwa), stanowić może dotkliwą konkurencję dla prywatnych przedsiębiorstw komunikacji samochodowej, które jeszcze kilka lat temu wykazywały tak znaczny rozwój. Z drugiej strony wchodzi w rachubę znana już nam sprawa komercjalizacji zakładów przemysłowej przeróbki drewna w Lasach Państwowych. Wyodrębnienie tych zakładów z ogólnej administracji Lasów i oparcie ich działalności na zasadach handlowych szłoby wyraźnie po linii usprawnienia gospodarki państwowej przy pomocy rozsądnego pojętego programu komercjalizacji. Niestety, kwestia powyższa dla całego szeregu powodów natury na ogół poza gospodarczej napotyka na znaczne przeszkody.

Należy sądzić, iż przewyciężenie tych przeszkód i usunięcie

zadawnionych oporów, które przeciwstawiają się projektowanej reformie, leży w interesie naszej gospodarki narodowej.

IV. Wykorzystanie instytucji spółek handlowych jako dogodnej formy komercjalizowania przedsiębiorstw państwowych, jak również zjawisko rosnącego udziału państwa w spółkach prywatnych wymaga rozszerzenia ram obowiązkowej kontroli, sprawowanej przez organy Kontroli Państwowej. W tym celu konieczna jest zmiana ustawy o Kontroli Państwowej z dnia 3 czerwca 1921 r. (pomijając już potrzebę dostosowania przepisów tej ustawy do postanowień ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r.). Zmiana powyższa, naszym zdaniem, winna pójść w kierunku objęcia obowiązkową kontrolą wszelkich państwowych przedsiębiorstw i zakładów, prowadzących działalność gospodarczą, niezależnie od ich formy prawnej, jak również spółek handlowych, w których państwo (bezpośrednio: przez Skarb Państwa, lub pośrednio: przez inne instytucje państwowe) posiada co najmniej połowę udziałów.

* * *

Jak już pisaliśmy, działalność niektórych przedsiębiorstw państwowych — w porównaniu z okresem z przed lat kilku — została znacznie usprawniona. Pewna liczba przedsiębiorstw państwowych jest dzisiaj zarządzana w sposób fachowy i sprężysty. Mimo to, na zewnątrz, gospodarka szeregu państwowych warsztatów wytwórczych przynosi rezultaty ujemne: dla Skarbu, dla konkurentów prywatnych i dla gospodarstwa narodowego.

Ten stan rzeczy wymaga środków zaradczych. Sądzymy, iż w pewnej mierze może tu być pomocne pogłębienie i rozszerzenie dotychczasowej komercjalizacji, pod warunkiem, iż obowiązujące dzisiaj przepisy ulegną odpowiedniej zmianie, a z idei komercjalizacji zostaną wyciągnięte właściwe konsekwencje, oraz że zmieni się dzisiejsze nastawienie państwowej administracji.

Musi wreszcie nastać okres, który cechować będzie bardziej przemyślana i zharmonizowana z interesem całości gospodarki narodowej realizacja słusznej idei komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych.

(Przegląd Gospodarczy. 15.IV. 37).

O USPRAWNIENIE ZARZĄDU PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH

Państwo jest w Polsce największym przedsiębiorcą. Uzasadnia to wagę i potrzebę istnienia jakiejś myśli przewodniej w działalności tego przedsiębiorcy. W związku z tym wydaje się jednak konieczną reforma w dziedzinie dotychczasowego zarządu przedsiębiorstwami państwowymi.

Przedsiębiorstwa państwowe stanowią w obecnych warunkach życia gospodarczego i społecznego niezbędny element każdej chyba gospodarki narodowej. Oczywiście, zależnie od konkretnych okoliczności, różnie będą się przedstawiały słuszne granice przedsiębiorczości państwowej w poszczególnych organizmach gospodarczych oraz zadania, jakim powinna służyć ta przedsiębiorczość. W artykule p. t. „Tezy o etatyźmie”, zamieszczonym w Nr. 2 „Gospodarki Narodowej” z r. b., próbowałem wyjaśnić w krótkim zarysie rolę przedsiębiorstw państwowych we współczesnym ustroju gospodarczym, opartym zasadniczo na instytucji własności prywatnej. Doszedłem wówczas do przekonania, iż mimo mieszanego z reguły charakteru zadań, którym służyć powinna gospodarka państwowa, na plan pierwszy wysuwają się dzisiaj zadania gospodarcze przedsiębiorstw państwowych, a więc bezpośrednie zaspakajanie potrzeb życia gospodarczego, funkcje kontrolerów czy regulatorów produkcji i wymiany itp. W ten sposób etatyzm otrzymuje uzasadnienie interwencjonistyczne. W myśl powyższego działalność państwa jako przedsiębiorcy nie powinna mieć na oku głównie czy też wyłącznie egoistycznej rozbudowy własnych war-

sztatów, nie powinna wypierać i zastępować gospodarki prywatnej, ale rozumiana być musi jako korektywa ustroju, którym rządzi zasada rentowności. Przedsiębiorstwa państwowe występują tutaj w charakterze narzędzi państwowej polityki gospodarczej i to właśnie określa ich rolę w gospodarstwie.

W toku dalszych wywodów wysunęliśmy trzy naczelne zasady, których realizacja jest konieczna, aby przedsiębiorstwa państwowe mogły skutecznie pełnić przepisane im funkcje. A więc zakres działalności państwa — przedsiębiorcy powinien być umiarkowany, tj. utrzymany w granicach, które są już ściśle niezbędne. Dalej konieczne jest postawienie przedsiębiorstw państwowych w równych warunkach z gospodarką prywatną. Wreszcie musi być urzeczywistniona zasada jawności w gospodarce przedsiębiorstw państwowych. To jednak nie wyczerpuje sprawy. Duże znaczenie posiada właściwe rozwiązanie trudnej i skomplikowanej kwestii zarządu przedsiębiorstwami państwowymi. Zasada komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych, w praktyce różnie pojmowana, niewątpliwie posunęła naprzód sprawę racjonalnego ukształtowania sytuacji tych przedsiębiorstw. Ale w wielu wypadkach, umożliwiając przedsiębiorstwom państwowym wykonywanie zadań, które poprzednio tj. w warunkach biurokratycznego zarządu były dla nich co najmniej trudno dostępne, wydobyła zarazem na światło dzienne te niezmiernie trudności, jakie związane są ze sprawą właściwego rozłożenia dyspozycji w zakresie gospodarki państwa — przedsiębiorcy.

Jeśli słuszną jest teza, iż przedsiębiorstwa państwowe nie powinny uprawiać (egoistycznej) polityki przedsiębiorstw prywatnych, że działalność ich nie może być zorientowana wyłącznie według momentu rentowności, który dla gospodarki prywatnej posiada znaczenie decydujące, to nie wynika stąd bynajmniej, by dyrektor przedsiębiorstwa państwowego miał prowadzić to przedsiębiorstwo bez stawiania na pierwszym planie jego (egoistycznych) interesów oraz by na własną rękę mógł ustalić i wprowadzać w życie wytyczne państwowej polityki gospodarczej. Przeciwnie. Biorąc warunki przeciętne, konieczną jest autonomizacja przedsiębiorstwa państwowego oraz oparcie jego działalności na zasadach handlowych. I właśnie dlatego dy-

rektor tego przedsiębiorstwa, podobnie jak w przedsiębiorstwie prywatnym, troszczyć się powinien z własnej inicjatywy wyłącznie o dobro powierzonej mu jednostki produkcyjnej. Natomiast będzie rzeczą ośrodków państwowej polityki gospodarczej ustalanie ogólnych wytycznych dla prowadzenia tego przedsiębiorstwa zgodnie z jego charakterem — jako narzędzia polityki gospodarczej państwa.

W rezultacie ustalanie zasadniczej polityki sprzedażnej, cen za wytwory lub usługi przedsiębiorstwa, dalej zasadniczych posunięć polityczno-gospodarczych przedsiębiorstwa (jak np. stosunek do gospodarki prywatnej, stosunek do karteli) itp. powinno następować z góry, stwarzając w ten sposób szranki, w ramach których będzie dopiero dochodziła do głosu kierowana momentem rentowności inicjatywa kierownika przedsiębiorstwa. Zakładamy więc potrzebę istnienia naturalnej przeciwstawności między bezpośrednim kierownictwem przedsiębiorstwa (dyрекcją) oraz jego zarządem zwierzchnim (minister wzgl. ministerstwo), ale oczywiście ta przeciwstawność musi być ściśle „wewnętrzna”, nie może się ujawniać na zewnątrz.

Jak wynika stąd, rola przedsiębiorstw państwowych, stanowiąc wypadkową wytycznych, ustalanych przez ośrodki rządowej dyspozycji gospodarczej, a więc reprezentujących punkt widzenia publiczno - gospodarczy, oraz inicjatywy dyrekcji przedsiębiorstwa, która powinna posiadać nastawienie prywatno - gospodarcze, nie jest i nie może być łatwa. Tym większe przeto znaczenie posiada logiczne i umiejętne rozłożenie kompetencji między wchodzące w grę ośrodki kierownicze. Ono w dużym stopniu decyduje o praktycznym stanowisku przedsiębiorstwa państwowego w obrębie całości gospodarczej.

Badając gospodarkę przedsiębiorstw państwowych w Polsce, bez trudu dojdziemy do przekonania, iż tzw. czynniki miarodajne nie posiadają u nas w ogóle żadnej doktryny, jeśli chodzi o rolę tych przedsiębiorstw w życiu gospodarczym. W szczególności nie zawsze rozumiana jest odmienność istoty przedsiębiorstwa państwowego w porównaniu z przedsiębiorstwem prywatnym. Nie dostrzega się często, iż podobnie jak zadania przedsiębiorstwa państwowego nie pokrywają się z zadaniami gospodarki prywatnej, tak samo trzeba stosować inne kryteria dla

oceny rezultatów działalności w obu powyższych wypadkach. Charakterystyczny dowód w tym kierunku upatruję w dość częstym u nas zjawisku „fryzowania” bilansów w przedsiębiorstwach państwowych. Państwo pragnie tutaj za wszelką cenę przedstawić wynik swego przedsiębiorstwa w świetle możliwie najkorzystniejszym, chociażby nawet drogą sztuczek bilansowych, byleby tylko uczynić zadość wymaganiom kryterium rentowności, które przecież posiada znaczenie decydujące wyłącznie dla oceny gospodarki prywatnej.

Państwo Polskie przejęło znaczną część swych przedsiębiorstw po zaborcach. Ważną pozycję przedstawiają również takie warsztaty, które państwo „zmuszone” było przejąć z rąk prywatnych, aby ratować udzielone lekkomyślnie lub wręcz niepotrzebnie kredyty. W parze z przypadkowością genezy znacznej części naszego etatyzmu idzie również przypadkowość w zarządzaniu istniejącym majątkiem państwa - przedsiębiorcy. Brak w tej sprawie jakiejś wyraźnej linii przewodniej powoduje, iż o roli poszczególnych przedsiębiorstw decydują nie czynniki zwierzchnie, ale często tendencje bezpośrednich władz przedsiębiorstwa, które idą nieraz w rozbieżnych kierunkach.

Wydaje się nam, iż przemysłane i programowe ujęcie odcinka państwa - przedsiębiorcy przedstawia najskuteczniejszy hamulec przeciwko nadmiernemu rozrostowi etatyzmu, który właśnie uniemożliwia celowe ukształtowanie roli przedsiębiorstw państwowych w gospodarstwie współczesnym. Nasze czynniki centralne nie wyrobiły sobie takiego programu. W rezultacie nie ma w Polsce przeszkody na drodze do nadmiernego rozwoju przedsiębiorczości państwowej. Brak tych hamulców i przeszkód sprzyja bezładnemu rozrostowi gospodarki państwowej, nawet mimo antyetatystycznych deklaracji czynników rządowych, które wobec biegu wydarzeń są nieraz zupełnie bezsilne.

Oto kilka przykładów.

Od szeregu lat ostrą krytykę wywołuje nadmierny rozrost działalności przemysłowej Lasów Państwowych, który odbywa się wyraźnie kosztem gospodarki prywatnej, a nawet wyników finansowych państwowego gospodarstwa leśnego. W związku z tym szczególnie zawzięcie atakowana jest osoba naczelnego dyrektora Lasów, p. Loreta. Tymczasem winę za wytworzoną

sytuację ponosi właściwie nie p. Loret, ale Ministerstwo Rolnictwa, które nie umiało się przeciwstawić dość naturalnym tendencjom dyrekcji Lasów w kierunku egoistycznej rozbudowy własnych warsztatów.

Nader chaotyczny rozrost wykazuje państwowe drukarstwo. W sprawozdaniu komisji powołanej przez rząd w r. 1931 dla zbadania drukarni państwowych czytamy, iż poszczególne drukarnie powstawały bez wiedzy ośrodków centralnych, a nawet wbrew zaleceniom okólnika Rady Ministrów. Drukarni państwowych było w r. 1931 — 51. W grudniu 1935 r. liczono ich już około 58. A obecnie, w trakcie prac komisji „antyetatystycznej”, mówi się nawet o 66 drukarniach.

Brak doktryny, brak programowego ujęcia działalności państwa jako przedsiębiorcy powoduje również, iż posunięcia niektórych przedsiębiorstw państwowych nie tylko że nie są uzgadniane z czynnikami centralnymi, ale czasami znajdują się w jaskrawej sprzeczności z oficjalną polityką gospodarczą rządu. Świadczy o tym np. działalność „Polminu” w r. 1928 i nast. skierowana na zniżkę cen ropy brutowej, a więc sprzeczna z ówczesną polityką rządu popierania wierceń naftowych przy pomocy wysokich cen tego surowca; dalej stanowisko państwowej sp. akc. „Azot”, należącej — jak słychać — w r. 1936 na otwarcie granic celnych celem wprowadzenia do kraju pewnych produktów wyjściowych, potrzebnych „Azotowi” do dalszej produkcji, a które wyrabiane były dotąd przez firmy prywatne, wykorzystujące zaledwie $\frac{1}{4}$ swej zdolności produkcyjnej; podobnie stanowisko szeregu przedsiębiorstw państwowych i półpaństwowych (np. „Wspólnota Interesów”), przeciwstawiających się oficjalnie tj. na zewnątrz proponowanej przez rząd w końcu r. 1935 zniżce cen itp. itp.

Ten stan rzeczy, obok braku myśli przewodniej w sprawie prowadzenia przedsiębiorstw państwowych, tłumaczy się również inną przyczyną, którą jest nieistnienie jakiegokolwiek ośrodka centralizującego już nie tylko jakieś uprawnienia, ale choćby nawet całość wiadomości, dotyczących przedsiębiorstw państwowych. Na tym tle doszło do takiego absurdu, iż w tej chwili nie wiadomo np. ile przedsiębiorstw posiada Państwo Polskie, jaka jest ogólna ilość zakładów gospodarczych, prowa-

dzających działalność zarobkową lub quasi zarobkową, oraz ile wynosi wartość ich majątku. Dosłownie nie ma u nas ośrodka, który by obejmował całość tych zagadnień, którego by interesowała działalność państwa - przedsiębiorcy niezależnie od jej przynależności do poszczególnego resortu.

Istnieje wprawdzie Biuro Inspekcji przy Min. Skarbu, ale działalność tego biura ogranicza się jedynie do dorywczej i ułamkowej terapii, przeprowadzanej wyłącznie pod kątem widzenia finansowym. Podobnie nie ogarnia całości Biuro Inspekcji Finansowej Przemysłu i Handlu przy Ministerstwie Przemysłu i Handlu, którego zasięg, jeśli chodzi o gospodarkę państwową, obejmuje wyłącznie przedsiębiorstwa podległe temu Ministerstwu.

Proszę mnie dobrze zrozumieć. Nie znaczy to, abym uważał za potrzebne, czy choćby tylko celowe tworzenie jakiegoś centralnego zarządu dla przedsiębiorstw państwowych: byłaby to jedynie nowa, całkowicie zbędna komórka administracyjna, niemożliwa już choćby z tego powodu, iż przedsiębiorstwa państwowe są w Polsce rozrzucone — nieraz nawet w małej liczbie — po najrozmaitszych gałęziach produkcji i w żadnej z nich nie tworzą takiego kompleksu, który by uzasadniał wspólny zarząd. Podobnie niezyciowy jest — moim zdaniem — projekt „skoncentrowania administracji” przedsiębiorstw państwowych w jednym resorcie, a więc np. w Ministerstwie Skarbu, jak to proponuje „Memoriał w sprawie działalności przedsiębiorstw państwowych”, ogłoszony ostatnio przez Towarzystwo Ekonomiczne w Krakowie (Kraków 1936, stron 32). Trudno bowiem sobie wyobrazić, aby w Ministerstwie Skarbu, a choćby nawet w jakimś innym specjalnie utworzonym, mogła się pomieścić administracja Kolei, Poczty, Lasów i wszystkich innych przedsiębiorstw państwowych. Całość tych spraw rozsadziłaby z pewnością ramy jednego ministerstwa, które, w myśl zaleceń memoriału, w kwestii prowadzenia poszczególnych przedsiębiorstw, znajdujących się pod jego zarządem, musiałoby jeszcze „porozumiewać się z innymi resortami w sprawie osiągnięcia istotnych celów, które danemu resortowi przyświecają” (str. 19).

Natomiast, naszym zdaniem, byłoby rzeczą możliwą i przy tym nader celową zwiększenie dotychczasowej dyspozycji

w sprawie przedsiębiorstw państwowych, jaka spoczywa w rękach Rady Ministrów. Szereg naczelných wytycznych dla prowadzenia tych przedsiębiorstw, jako wyraz realizacji pewnego programu w tej sprawie, powinien być ustalony przez Komitet Ekonomiczny Ministrów. W tym celu byłoby naturalnie konieczne stworzenie przy Prezydium Rady Ministrów ogólnopolskiego Biura Inspekcji Przedsiębiorstw Państwowych, które by centralizowało wszelkie wiadomości, dotyczące gospodarki państwa - przedsiębiorcy, stanowiąc komórkę o charakterze opiniotwórczym i przygotowującym decyzję dla Komitetu Ekonomicznego Ministrów. Jednocześnie należało by wówczas skasować, jako niepotrzebną, odpowiednią działalność biur inspekcji, istniejących dzisiaj przy Min. Skarbu oraz przy Ministerstwie Przemysłu i Handlu. Rada Ministrów oraz jej Biuro Inspekcji stanowiłyby w ten sposób centralny ośrodek dyspozycji rządowych w zakresie prowadzenia przez państwo własnych przedsiębiorstw, którego brak tak dalece daje się obecnie odczuwać. Szczególny nacisk należało by również położyć na prowadzenie przez powyższe biuro dokładnej ewidencji przedsiębiorczości państwowej oraz udziałów państwa w przedsiębiorstwach prywatnych.

W rezultacie dyspozycja przedsiębiorstwami państwowymi byłaby rozdzielona pomiędzy trzy ośrodki:

Radę Ministrów (do której należałoby ustalanie naczelných wytycznych i prowadzenie ewidencji przedsiębiorstw państwowych i mieszanych),

ministra resortowego (zwierzchni nadzór nad przedsiębiorstwem i czuwanie nad wprowadzaniem w życie wytycznych państwowej polityki gospodarczej na odcinku przedsiębiorstw państwowych),

dyrekcję przedsiębiorstwa (bezpośredni zarząd przedsiębiorstwa w ramach wytycznych, ustalanych przez centralne czynniki rządowe).

Zaprojektowanie szczegółowego podziału dyspozycji między wymienione ośrodki przekraczałoby oczywiście ramy niniejszego artykułu. Zresztą podziału takiego nie można by traktować całkiem schematycznie; do głosu musiałaby dojść niezmierna różnorodność istoty i rozmiarów gospodarki naszych przedsię-

biorstw państwowych. To wszystko nie umniejsza jednak znaczenia tej kwestii dla wielkiego problemu usprawnienia gospodarki przedsiębiorstw państwowych.

Jeśli prawdą jest, iż przedsiębiorczość państwowa w Polsce wykazuje poważne niedomagania, iż zbyt wielką rolę odgrywa tutaj przypadek i tendencje odśrodkowe, lub też — przeciwnie — daje się niekiedy odczuwać brak usamodzielnienia, to tym większy nacisk należy położyć na kwestię usprawnienia gospodarki tych przedsiębiorstw poprzez usprawnienie i zracjonalizowanie ich zarządu.

Mam wrażenie, iż właśnie na drodze przeze mnie naszkicowanej szukać można najpewniej rozwiązania tej trudnej sprawy, jaką przedstawia dzisiaj takie ukształtowanie struktury organizacyjnej zarządu przedsiębiorstw państwowych, aby umożliwiała i ułatwiała ona tym przedsiębiorstwom pełnienie ich nowoczesnej funkcji w gospodarstwie, a więc przede wszystkim działalność w charakterze narzędzi państwowej polityki gospodarczej.

Jest to problem, nad którym powinna również pomyśleć Komisja powołana do zbadania gospodarki przedsiębiorstw państwowych. Zwłaszcza, iż w myśl uchwały Rady Ministrów z dni. 17 stycznia 1936 r. „usprawnienie gospodarki przedsiębiorstw państwowych” wytknięte zostało narówni z „ograniczeniem działalności przedsiębiorczej państwa” jako jeden z celów jej badań.

(Gospodarka Narodowa. 1.V. 36).

GOSPODARKA PAŃSTWOWA LECZ NIE PLANOWA

Postępy „upaństwowienia”.

Mówi się od dawna, iż przedsiębiorczość państwowa rozrosła się w Polsce w sposób nadmierny. W licznych dziedzinach działalność państwa - przedsiębiorcy objęła placówki, które z natury swej nadawały się do prywatnego władania. Nie koniec na tym. Zakres gospodarki państwowej stale się zwiększa. Linia graniczna między gospodarką państwową i prywatną odcina co roku coraz to nowe dziedziny, objęte dotąd przez przedsiębiorczość prywatną.

Co roku przybywa kilka lub kilkanaście nowych przedsiębiorstw państwowych. Istniejące rozszerzają wciąż zakres swej działalności, uruchamiają nowe działy produkcji. W wielu wypadkach teren był już zajęty. Wkroczenie państwa - przedsiębiorcy łączyło się więc z wypieraniem gospodarki prywatnej. Prawda, często był to kapitał zagraniczny lub obcy (żydowski). Ale czy to w każdym wypadku zmieniało naprawdę sytuację? (marnotrawstwo kapitału, tkwiącego w istniejących instalacjach!). Zresztą — bywał również wypierany i kapitał polski.

Przedsiębiorstwa, o których nie wiemy.

Niektóre przedsiębiorstwa państwowe figurują w preliminarzu budżetowym. Wszyscy wiemy wówczas o ich istnieniu. Inne, dzisiaj już duża większość, znajdują się w ogóle poza budżetem. Nieraz nawet zupełnie nie wiadomo, ile ich jest w danej

gałęzi produkcji i jaką wartość przedstawia ich majątek. Istnieje w Polsce wielka ilość drukarni państwowych. Podobno jest ich powyżej sześćdziesięciu. A może 70 albo 80? Nikt tego dokładnie nie wie. Są tylko prywatne obliczenia.

Państwowe spółki handlowe.

W r. 1926 nie było w Polsce ani jednej spółki prawa handlowego, w której państwo posiadałoby powyżej 90 proc. akcji czy udziałów. Dzisiaj mamy już 33 państwowe spółki akcyjne lub z ograniczoną odpowiedzialnością, w których cały kapitał zakładowy, albo co najmniej w 90 proc. stanowi własność państwa. Ilość spółek z kapitałem mieszanym (państwowym i prywatnym) wynosiła w r. 1926 około 30. W roku 1936, niezależnie od wspomnianych już 33 państwowych spółek handlowych, liczba przedsiębiorstw „mieszanych” sięgała 100. Rzeczy te wciąż jeszcze rosną.

Dochód 0,2 proc.

Wartość majątku wszystkich przedsiębiorstw państwowych obliczana jest najbardziej ostrożnie (na podstawie materiałów urzędowych) na 12 — 13 miliardów. W okresie 1926/27 — 1935/36 (10 lat) przedsiębiorstwa państwowe, wykazane w grupie B budżetu, wpłaciły do Skarbu (po potrąceniu dopłat) ogółem 875 miln. zł (dane urzędowe). Na rok przypada więc średnio 87,5 miln. Ostatnio jest jeszcze gorzej. Na 1937/38 r. preliminarz budżetowy przewiduje wpłatę netto 81,3 miln. zł. Od tej liczby trzeba jednak potrącić inwestycje kolejowe, które zostały obecnie wyłączone z budżetu P. K. P. i przeniesione do planu inwestycyjnego. Ostatni, „normalny” preliminarz zawierał wydatki inwestycyjne Kolei w kwocie 61,3 miln. zł. Uwzględniając tę sumę, wynik netto na r. 1937/38 zmniejszy się do 20 miln. zł. Jeśliby nawet przyjąć, iż majątek przedsiębiorstw z grupy B budżetu nie przekracza 10 miliardów złotych (w rzeczywistości wart jest o wiele więcej), preliminowana wpłata stanowiłaby zaledwie 0,2 proc. wartości majątku.

Przywileje.

Przedsiębiorstwa państwowe korzystają z licznych przywilejów. Otrzymują nieraz nadmierne ceny za wytwory, dostarcza-

ne innym instytucjom państwowym. Korzystają z wygórowanych zaliczek. Z ulgowych kredytów. Nie płacą — z wyjątkiem przedsiębiorstw, skomercjalizowanych na podstawie dekretu z r. 1927 — całego szeregu podatków (wystarczy wziąć podatki, których nie ponoszą Lasy Państwowe!).

Rachunek rzeczywistych strat i zysków gospodarki etatystycznej układa się więc zupełnie inaczej, niż liczby oficjalne. Pytamy, co by się stało z wynikiem skarbowym naszych przedsiębiorstw państwowych, gdyby potrącić od niego sumy, które określają uprzywilejowanie tych przedsiębiorstw, choćby na jednym tylko odcinku — podatkowym. A przecież, gdybyśmy chcieli brać pod uwagę jedynie sprawę podatków, trzeba by jeszcze uwzględnić ewentualne zmniejszenie się sumy wpływów podatkowych z wypieranej przez działalność państwa-przedsiębiorcy gospodarki prywatnej.

Rząd i etatyzm.

Rząd opowiadał się wielokrotnie przeciwko „przerostom etatyzmu”. Każdy minister przemysłu i handlu składał oświadczenia, iż pragnie się opierać na gospodarce prywatnej. Że nie ma w Polsce miejsca na doktrynę etatystyczną. Na pewno trudno twierdzić, aby składano te oświadczenia w sposób nieszczerzy, wyłącznie dla względów taktycznych, czy tylko pod naciskiem opinii. Nie wierzę, aby jakikolwiek minister skarbu w Polsce forsował świadomie rozrost przedsiębiorstw państwowych.

W Polsce nie ma istotnie, jeśli chodzi o czynniki kierownicze i skoro zechcemy pominąć kilka stojących na boku ugrupowań, świadomej doktryny etatystycznej. Ale jest w Polsce żywiołowy rozwój etatyzmu. Przyznajemy: rozwój ten stoi wyraźnie pod znakiem przypadku, nieraz koniunktury personalnej. Odbywa się z reguły bezplanowo. Przedstawia w wielu wypadkach linię najmniejszego oporu. Na pewno trudniej jest oddziaływać skutecznie na życie gospodarcze i spowodować powstanie potrzebnej inicjatywy, niż założyć przedsiębiorstwo państwowe — dla spełnienia tych samych celów.

Rząd, nie posiadając dostatecznych uprawnień w sprawie zarządu przedsiębiorstw państwowych, nie ingerował dość skutecz-

nie w dziedzinę ich działalności. W rezultacie rozrost gospodarki etatystycznej odbywa się u nas często ponad głowami ministrów. Przykładem choćby wieloletnia praktyka p. Loreta w państwowym gospodarstwie leśnym. Pod wrażeniem tych faktów zaczęto coraz głośniej mówić o tworzeniu się u nas nawoczesnych „królewszczyzn”.

Nader chaotyczny był zwłaszcza rozrrost państwowego drukarstwa. Rząd w r. 1931 powołał komisję do zbadania drukarni państwowych. Komisja ta stwierdziła, iż poszczególne drukarnie powstawały bez wiedzy ośrodków centralnych, a nawet wbrew zaleceniom okólnika Rady Ministrów. Tak było i w innych wypadkach.

Gospodarka państwowa lecz nie... planowa.

Nieraz stwierdzano, iż przedsiębiorczość państwowa w Polsce nie posiada żadnej idei przewodniej. Nie widać zrozumienia dla zadań, które przedsiębiorstwa państwowe, w pewnych granicach dzisiaj konieczne, pełnić winny we współczesnym gospodarstwie narodowym. Znamy fakty, iż polityka tych przedsiębiorstw krzyżowała politykę gospodarczą rządu. Przywileje, jakie otaczają w Polsce przedsiębiorczość państwową, są jaskrawym zaprzeczeniem chęci wykorzystania w sposób celowy posiadanych przez państwo placówek gospodarczych.

Brak ośrodka kierowniczego.

Jak wiadomo, nie ma w Polsce ośrodka, który by jednoczył jakieś większe dyspozycje w zakresie zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi. Można być w tej sprawie różnego zdania. Ale jest rzeczą zdumiewającą, iż nie ma u nas także komórki organizacyjnej czy instytucji, która by gromadziła całość wiadomości, dotyczących rozrastającej się wciąż gospodarki przedsiębiorstw państwowych. Nie ogarniają niestety tych zadań biura inspekcji, istniejące przy Ministerstwach: Przemysłu i Handlu i Skarbu. Działalność tych biur we wspomnianym zakresie nosi charakter partykularny, bądź dorywczy. W rezultacie nie wiadomo nawet, jaka jest ogólna wartość majątku

państwa-przedsiębiorcy, ile mamy przedsiębiorstw państwowych i ile jednostek gospodarczych (zakładów) znajduje się obecnie w ramach gospodarki tych przedsiębiorstw. Wszystkie istniejące w tym względzie obliczenia i wykazy (np. podane w ostatnim Sprawozdaniu N. I. K. P.) są niedokładne i niewystarczające.

Ten stan rzeczy trwa od dawna. Niewątpliwie wymaga on środków zaradczych. Toteż słuszną była decyzja rządu powołania specjalnej komisji do zbadania gospodarki przedsiębiorstw państwowych. Gospodarka etatystyczna dojrzała już do głębokiej reformy.

Ale reforma ta nie byłaby wystarczającą, gdyby miała się wyrazić wyłącznie w „ograniczeniu działalności przedsiębiorczej państwa”. Po pierwsze, na pewno niewiele da się od razu „ograniczyć”. Po wtóre — winny być jednocześnie skasowane wszystkie specjalne przywileje, z których korzysta dzisiaj przedsiębiorczość państwowa. Po trzecie, konieczne jest również usunięcie niepotrzebnej często tajemnicy i zapewnienie — w rozsądnym zakresie — należytej jawności w gospodarce państwa-przedsiębiorcy, której ostateczne ryzyko ponosi przeciw płatnik podatków. Ale poza tym wszystkim konieczna jest także pewna centralizacja niektórych uprawnień w dziedzinie zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi.

Potrzeba centralizacji.

Sądźmy, iż skuteczne zahamowanie nadmiernego etatyzmu można będzie osiągnąć m. in. właśnie zwiększając dyspozycję w tej dziedzinie centralnego ośrodka — Rady Ministrów. Gdy od Rady Ministrów zależne będzie każde zwiększenie bezpośrednio działalności gospodarczej państwa, może wówczas przeważy wzgląd na ogólny wynik skarbowy, na kwestię rentowności, na rozwój gospodarczy kraju? Kto wie, może właśnie w takim zupełnie prostym, nieskomplikowanym postawieniu sprawy, kryje się owo przysłowiowe „jajko Kolumba” w kwestii ograniczenia etatyzmu.

Jakie więc mają być kompetencje rządu na odcinku przedsię-

biorstw państwowych, aby problem gospodarki etatystycznej skierować na inne tory?

Projekt reformy.

Osobiście — ze swej strony — zaproponowałbym następujący projekt zmian. Komitet Ekonomiczny Ministrów winien opracować i ustalać w razie potrzeby zasadnicze wytyczne dla prowadzenia przez państwo własnych przedsiębiorstw. Rada Ministrów decyduje w drodze uchwały (lub nawet rozporządzenia) o nowych inwestycjach w przedsiębiorstwach państwowych, o zakładaniu w obrębie tych przedsiębiorstw nowych warsztatów, o rozszerzaniu ich działalności na nowe działy produkcji (decyzję o zakładaniu nowych przedsiębiorstw państwowych należało by zastrzec Izbowi Ustawodawczemu). Radzie Ministrów przysługuje każdorazowa decyzja o nabywaniu przez instytucje państwowe udziałów w przedsiębiorstwach prywatnych lub o zwiększaniu tych udziałów itp., itp.

Uchwały Rady Ministrów względnie Komitetu Ekonomicznego w sprawie przedsiębiorstw państwowych wymagają odpowiednich prac przygotowawczych. Dla tych celów zostaje utworzone przy Prezydium Rady Ministrów Centralne Biuro Inspekcji przedsiębiorstw państwowych. Biuro opracowywuje uchwały i zalecenia Rady Ministrów, jest organem opiniotwórczym i pomocniczym. M. in. rozpatruje również plany finansowo-gospodarcze P.K.P., Lasów Państwowych i Poczty, które w myśl obowiązujących przepisów zatwierdza dzisiaj względnie będzie zatwierdzać Rada Ministrów, a nie Izby Ustawodawcze. Jednocześnie z utworzeniem Centralnego Biura Inspekcji przy Prezydium Rady Ministrów zostaje zlikwidowana odpowiednia działalność biur inspekcji przy Ministerstwach: Przemysłu i Handlu oraz Skarbu. Centralne Biuro prowadzi również rejestr i ewidencję przedsiębiorstw państwowych i udziałów państwa w przedsiębiorstwach prywatnych.

Wydaje się nam, iż taka centralizacja niektórych uprawnień w Radzie Ministrów może się okazać w praktyce bardzo skuteczna. Nie sądzimy, aby koniecznie i bezpośrednio prowadziła ona do likwidacji istniejących już przerostów w gospodar-

ce etatystycznej (choć nie wykluczamy tej ewentualności). Ale może ona spowodować powstrzymanie dalszego rozrostu etatyzmu — poprzez skrepowanie „prywatnej inicjatywy” poszczególnych przedsiębiorstw, czy poszczególnych osób. A już w każdym razie, wsparta o stałą pracę Biura Inspekcji, zdolna będzie owa centralizacja wnieść ze sobą więcej planu i więcej myśli do zarządu i gospodarki przedsiębiorstw państwowych.

A to w istniejących warunkach oznacza bardzo wiele. Stanowi znaczny krok naprzód. Przy tym, zwiększając w tej sprawie odpowiedzialność bezpośrednią rządu, może przesądzić — na przyszłość — o trwałym ograniczeniu nadmiernego etatyzmu.

(Podbipięta. 21.II. 37).

PARADOKSY ETATYZMU SOLNEGO

Ile tracimy na drogiej produkcji soli w salinach państwowych?

I. Wiadomo nie od dzisiaj, iż gospodarka państwowa w Polsce obfituje niekiedy w sytuacje wręcz niewiarogodne dla przeciętnego obywatela, który nie posiada bliższych związków z naszą rzeczywistością etatystyczną. Przypomnimy tutaj kilka znanych przykładów. I tak Państwowa Kopalnia Węgla „Brzeszcze” w okresie, gdy wydobycie węgla wykazywało stały niemal spadek (zmniejszając się w latach 1929 — 1936 od 46,1 do 29,7 miln. ton, tj. o blisko 36%), wybudowała nowy szyb w Jawiszowicach kosztem około 14,5 miln. zł, mając na celu trzykrotne zwiększenie swej dotychczasowej produkcji. A jednocześnie musiano w Polsce zlikwidować — wobec niedostatecznego rynku na węgiel — szereg kopalni prywatnych. Ostatecznie szyb w Jawiszowicach, którego budowę ukończono w r. 1934, wobec stanowiska zajętego przez Konwencję Węglową oraz rządowego arbitra (odmowa zwiększenia licencji Brzeszcz), aż do r. 1937 nie został uruchomiony.

Lasy Państwowe przez szereg lat produkowały podkłady kolejowe w ilościach, przekraczających znacznie roczne zakupy, dokonywane przez jedynego odbiorcę tego artykułu tj. „Polskie Koleje Państwowe”. W związku z tym gromadziły się z roku na rok coraz to większe zapasy podkładów, które w dużej części ulegały zniszczeniu. Wynikały stąd poważne straty dla Skarbu Państwa.

Komisja Ankietowa z r. 1928 stwierdziła, że istniejąca w Polsce ilość tartaków jest nadmierna w stosunku do tej ilości drewna, która może podlegać przeróbce. Mimo to Lasy Państwowe nie zawahały się rozbudować we własnym zarządzie przemysłowego przerobu drewna, przy czym — według danych N. I. K. z r. 1932/33 — zostało zaangażowanych bezprocentowo w postaci inwestycji i środków obrotowych ok. 60 miln. zł. W rezultacie, jak wiadomo, gospodarka tartaczna przynosi przedsiębiorstwu stałe straty, które w latach ostatnich ukrywane są skutecznie przy pomocy odpowiedniego zarachowywania cen surowca, dostarczanego tartakom z lasów państwowych. Jednocześnie rozbudowa państwowej gospodarki tartacznej spowodowała unieruchomienie znacznej liczby tartaków prywatnych itd., itd.

Umyślnie przytoczyliśmy tych kilka przykładów, aby na ich tle przedstawić sytuację w naszej gospodarce solnej, która pod wieloma względami rysuje się w sposób niemię paradoksalny.

II. Państwo Polskie posiada monopol na produkcję soli w Małopolsce oraz monopol sprzedaży soli na terenie całego państwa. Monopol ten eksploatowany jest przez przedsiębiorstwo skomercjalizowane p. n. „Polski Monopol Solny”.

Przedsiębiorstwo prowadzi we własnym zarządzie 8 salin (nie licząc Ciechocinka, eksploatowanego dawniej przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, obecnie przez Ministerstwo Opieki Społecznej, oraz żupy solnej w Łanczynie, wydzierżawionej Spółce Akcyjnej „Real” do sierpnia 1937 r.). Przez długi szereg lat państwowa gospodarka solna przedstawiała nader osobliwe zjawisko, była bowiem zarządzana przez dwa ministerstwa: Ministerstwo Przemysłu i Handlu, które nadzorowało produkcję, oraz Ministerstwo Skarbu, któremu podlegał monopol sprzedaży soli. Obecnie obserwujemy pod tym względem znaczny postęp; całość gospodarki solnej zarządzana jest jednolicie i zawiera się w ramach jednego przedsiębiorstwa.

Spośród 8 salin państwowych, prowadzonych przez Monopol, Wieliczka i Bochnia produkują sól kamienną (tzw. szarą),

zaś Inowrocław, Wieliczka i 5 salin w Małopolsce Wschodniej (Bolechów, Dolina, Drohobycz, Kosów i Lacko) — tzw. warzonkę.

Poza tym istnieje na terenie Polski prywatna kopalnia w Wapnie, eksploatowana przez „Zakłady Solvay w Polsce”, tow. z ogr. por. Kopalnia w Wapnie wydobywa sól kamienną (tzw. białą), która jakością przewyższa wszystkie gatunki soli produkowanej w Polsce. Jednocześnie, ponieważ kopalnia wapińska posiada znacznie lepsze warunki naturalne eksploatacji, koszty własne wydobywania soli są na tej kopalni o wiele niższe, aniżeli na pozostałych salinach, stanowiących własność państwa.

Sól z Wapna nabywa „Polski Monopol Solny”, płacąc następujące ceny: 1) sól mielona — 25 zł za tonę loco wagon stacja Wapno bez żadnych opłat za workowanie, plombowanie i deskowanie (dopłaty za skażenie soli sodą, naftą lub kolkotarem liczy się osobno), 2) sól kruchowa — 22,40 zł za tonę na analogicznych warunkach. Poza tym, w myśl zarządzenia Monopoli, Zakłady Solvay obowiązane są dostarczać rocznie 8.000 ton soli kamiennej mielonej na cele eksportowe po cenie 10 zł za tonę, przy czym Monopol ma prawo umieścić tę sól również na rynku wewnętrznym. W rezultacie więc przeciętna cena soli wapińskiej, nabywanej przez Monopol, jest niższa i — uwzględniając kontyngent zakupu, ustalony w umowie na r. budż. 1936/37 w wys. 54.000 ton — wynosi obecnie ok. 23 zł za tonę soli kamiennej.

Koszty własne kopalni w Wapnie są obecnie wyższe od cen płaconych przez Monopol. W r. 1932, gdy ceny te wynosiły odpowiednio 31,20 zł i 28,40 zł za tonę (ponadto pobierał Solvay 2,5 zł od tony za workowanie soli mielonej i 1 zł od tony za plombowanie worów), według dokonanych przez nas obliczeń koszty własne produkowanej soli były następujące: sól mielona ok. 28 zł za tonę, sól kruchowa ok. 25 zł za tonę — łącznie z odpisami na amortyzację. W latach następnych przedsiębiorstwo nie miało danych na obniżenie kosztów własnych, ponieważ, wobec zmniejszonego zakupu soli przez Monopol i w rezultacie — mniejszej produkcji, koszt amortyzacji, jak rów-

niez koszty ogólne na tonę musiały wzrosnąć. Jednocześnie zaś koszty techniczne, wobec wysokich płac robotniczych, spowodowanych niepełnym zatrudnieniem (w r. 1936 pracowano przeciętnie 2 — 3 dni, na tydzień) utrzymały się albo na dawnym poziomie, albo zmieniły się zaledwie o kilkadziesiąt groszy na tonie.

Ostatecznie koszt własny 1 tony soli kamiennej w r. 1936 możemy przyjąć dla kopalni Wapno w wysokości mniej więcej 27 zł.

Spróbujmy z kolei ustalić, jak przedstawiają się koszty własne produkcji soli w zakładach salinarnych, zarządzanych przez „Polski Monopol Solny”. Zestawienie dokładnych danych z tej dziedziny znajdujemy w ostatnich „Uwagach Kontroli Państwowej o zamknięciach rachunków państwa i wykonaniu budżetu za 1934/35 rok”, jak również w Sprawozdaniu Komisji Budżetowej Sejmu o preliminarzu budżetowym na rok 1937/38 (sprawozdawca, poseł E. Hutten-Czapski).

Opierając się na tych materiałach, możemy ułożyć następującą tabelkę:

Koszt własny produkcji soli w salinach państwowych.

Nazwa saliny	Przeciętny koszt 1 tony wyprodukowanej soli w złotych		
	1933/34	1934/35	1935/36
Wieliczka	51,87	43,08	32,12
Bochnia	62,68	47,19	31,73
Inowrocław	70,22	53,76	36,32
Bolechów	97,09	83,14	71,95
Dolina	105,42	84,27	74,83
Drohobycz	84,44	68,61	53,60
Kosów	126,14	109,24	96,27
Lacko	131,17	106,28	88,12

Liczby powyższe świadczą, iż koszt własny wydobycia w salinach państwowych wykazuje tendencję do znacznej obniżki, mimo to jest nadal niewspółmiernie wysoki w porównaniu z kosztami własnymi w kopalni w Wapnie.

Przy tym warto podkreślić, iż koszty techniczne wydobycia

soli kamiennej są w Wapnie mniej więcej dwa razy niższe, niż te same koszty w Wieliczce i Bochni. Pewne wyrównanie tej różnicy następuje dopiero na skutek uwzględnienia w kalkulacji odpisów amortyzacyjnych, które są w Wapnie kilkakrotnie wyższe niż w salinach państwowych. Ale stąd właśnie wynika, iż Wapno przy powiększeniu rozmiarów produkcji może poważnie obniżyć koszt własny wydobycia (amortyzacja kosztownych instalacyj, niezbędnych z uwagi na charakter złoża, rozkłada się wówczas na większą ilość ton), gdy w Wieliczce i Bochni jest to możliwe na znacznie mniejszą skalę. W rezultacie przy pełnym wykorzystaniu zdolności produkcyjnej Wapna (a więc, dajmy na to, przy wydobyciu 250.000 ton), koszty własne kopalni mogłyby się obniżyć do 16 — 17 zł za tonę.

Rzeczą, która szczególnie rzuca się w oczy, jest nieproporcjonalnie droga produkcja soli w warzelniach Małopolski Wschodniej, która mimo to odgrywa wciąż pewną rolę w ogólnej produkcji państwowych zakładów solinarnych. Przy tym właśnie koszt własny tej produkcji uległ stosunkowo najmniejszej obniżce.

Rozkład ogólnej ilości wyprodukowanej soli pomiędzy poszczególne saliny państwowe przedstawiał się — wg sprawozdania Komisji Budżetowej — w sposób następujący:

Rozmiary produkcji soli w salinach państwowych.

Nazwa saliny	Ilość wyprodukowanej soli w tonach		
	1933/34	1934/35	1935/36
Wieliczka	171.264	185.681	175.660
Bochnia	41.354	47.460	54.100
Inowrocław	45.937	51.124	47.243
Bolechów	4.825	5.393	4.616
Dolina	4.619	5.026	4.130
Drohobycz	6.167	6.541	5.924
Kosów	3.001	2.874	2.499
Lacko	5.095	5.769	5.042
Ogółem saliny „Polskiego Monopolu Solnego”	282.262	309.868	299.214

Jeśli chodzi o nasze stanowisko, specjalnie interesujące będą dla nas dane, które dotyczą produkcji soli w Małopolsce Wschodniej, gdzie koszty własne pozyskania soli — jak widzimy — są tak wysokie. Łącznie saliny wschodnie wyprodukowały w r. 1933/34 — 23.705 ton soli (wobec ogólnej produkcji salin Polskiego Monopoli Solnego — 282.262 ton), w r. 1934/35 — 25.243 ton (gdy ogólna produkcja wyniosła 309.868 ton), a w r. 1935/36 — 23.211 ton (wobec ogólnej kwoty 299.214 ton). Jeśli zważyć, iż w ostatnim okresie operacyjnym, tj. w r. 1936, wydobyć kopalni prywatnej w Wapnie osiągnęło kwotę zaledwie 58.140 ton soli kamiennej¹⁾, zaś zdolność produkcyjna kopalni była kilkakrotnie wyższa, całe zagadnienie polskiej gospodarki solnej zaczyna wyglądać dość tajemniczo.

Olbrzymia rozpiętość, jaką wykazują u nas wyniki finansowe produkcji soli na państwowych salinach i w kopalni Wapno, przedstawi się nam jednak w pełnym świetle dopiero wówczas, jeśli koszty własne wydobywania soli zestawimy z cenami, płaconymi przez Monopol za sól z kopalni Wapno, oraz z cenami sprzedażnymi, uzyskiwanymi przez Monopol na rynku krajowym. Dane powyższe, oparte częściowo na własnych obliczeniach autora (kopalnia Wapno) względnie na liczbach ogłoszonych w Sprawozdaniu Komisji Budżetowej Sejmu (saliny państwowe), zestawiamy poniżej w specjalnej tabelce, z tym zastrzeżeniem, iż w rubryce „koszty własne” dla salin państwowych podajemy liczby, odnoszące się do roku budżetowego 1935/36, dla Wapna zaś — do roku kalendarzowego 1936, natomiast w rubrykach następnych — dane za ostatni rok kalendarzowy (1936).

Jak wynika z tabelki, za sól białą mieloną z Wapna, której koszt nabycia przez Monopol wynosił ok. 23 zł za tonę tj. mniej więcej 4 zł poniżej kosztów własnych kopalni, otrzymywał „Polski Monopol Solny” takie same ceny, jak za warzonkę z salin małopolskich, produkowaną w r. 1935/36 kosztem 74 zł tona, przy tym — dodajmy — jakość soli wapińskiej była nie-

¹⁾ Z liczby tej Monopol zakupił 52.140 ton po cenie normalnej i 1.275 ton po cenie eksportowej, czyli razem 53.415 ton, resztę zaś stanowił eksport, prowadzony przez Wapno przeważnie po cenach eksportowych.

Koszt własny produkcji soli i krajowe ceny sprzedaży.

Nazwa kopalni i rodzaj soli	Rok 1935/36 wzgl. 1936		
	1	2	3
	Koszt własny 1 tony ¹⁾	Cena płacona za 1 tonę przez Monopol	Ceny sprzedaży pobierane przez Monopol za 1 tonę
	w z ł o t y c h		
W A P N O sól biała mielona	ok. 27,00	ok. 23,00 ²⁾	320
INOWROCLAW warzonka	36,32	—	320
SALINY W MAŁO-POLSCIE WSCHODN. warzonka	74,03	—	320
WIELICZKA sól kamienna szara	31,63	—	200
BOCHNIA sól kamienna szara	31,73	—	200

równie wyższa, niż soli z warzelni wschodnich. Jednocześnie za sól kamienną z Wapna osiągał Monopol wyższe ceny, aniżeli za gorszej jakości sól kamienną z Wieliczki i Bochni, produkowaną na tych kopalniach znacznie większym nakładem finansowym.

Sytuacja powyższa, naszym zdaniem, zasługuje w pełni na miano paradoksalnej. Gdybyż to jeszcze nie można było zwiększyć w sposób bardziej wydajny produkcji kopalni w Wapnie, pracującej w o wiele lepszych warunkach naturalnych, niż saliny państwowe! Ale właśnie jest rzeczą dostatecznie znaną, iż zdolność wydobywcza tej kopalni przy obecnym stanie załogi

¹⁾ Koszty własne produkcji 1 tony soli liczone są bez kosztów opakowania.

²⁾ Powyższa przeciętna cena odnosi się do okresu od dnia 1 kwietnia 1936 r.

może być określona na 150 — 200 tys. ton rocznie, a przy zwiększeniu liczby robotników osiąga z łatwością jeszcze wyższe granice (tak np. przy załodze 265 robotników zdolność produkcyjna Wapna wyniesie ok. 250 tys. ton). Tymczasem, poczynając od r. 1931, produkcja Wapna, głównie na skutek coraz mniejszych kontyngentów zakupu, przyznawanych kopalni przez „Polski Monopol Solny” (w r. 1931 około 75.000 ton, w r. 1936 około 53.400 ton), wykazuje stały spadek — od 116.521 ton w r. 1931 do 58.140 ton w r. 1936. Jednocześnie „konkurencyjna” produkcja soli kuchennej w Wieliczce i Bochni ulega znacznemu wzrostowi, wynosząc w roku 1931/32 — 166.302 ton, a w r. 1935/36 już 181.299 ton (por. Sprawozdania Komisji Budżetowej Sejmu o prel. budż. na r. 1933/34 i na 1937/38).

Naszkicowany wyżej stan rzeczy w polskiej gospodarce solnej żadną miarą nie może być uznany za normalny. Jest aż nadto widoczne, iż stałe, stopniowe zmniejszanie wydobycia kopalni, pracującej w znacznie bardziej dogodnych warunkach naturalnych, przy jednoczesnym utrzymywaniu produkcji soli w warzelniach wschodnich, produkujących sól kilka razy drożej, oraz przy stałym zwiększaniu wydobycia innych — w porównaniu z Wapnem — gorzej sytuowanych salin państwowych, łączy się z wyraźnymi stratami dla gospodarki narodowej, która większym kosztem otrzymuje dziś gorszą sól, niżby to miało miejsce przy zwiększonych zakupach w kopalni Wapno. Straty ponosi również Skarb Państwa, który mógłby więcej zarabiać na soli taniej produkowanej, niż zarabia dzisiaj na soli z salin państwowych (zwłaszcza przy obecnym rozłożeniu kwot produkcyjnych). Wreszcie — według rozpowszechnionej opinii — cierpi na tym konsument, a więc dosłownie najszersze warstwy społeczeństwa, i to przede wszystkim ludność najbiedniejsza, zmuszona płacić wysokie ceny za sól.

Wprawdzie, naszym zdaniem, przyczyną niskiego spożycia soli w Polsce jest raczej nędza ludności wiejskiej, niż wysokie ceny soli. Sprawa ta oświetlana jest jednak również i w sposób odmienny i trzeba przyznać, że argumenty, które mogą być użyte w obronie takiego stanowiska, zasługują na uwagę. Dość przytoczyć, iż ceny soli kamiennej białej (z Wapna) są dzisiaj ok. 12 razy wyższe od kosztów własnych wydobycia. A jest

przecież rzeczą ogólnie uznaną, iż pobieranie przez monopol państwowy wysokich opłat za sól, które przyczyniają się zwykle do zmniejszenia ogólnej kwoty spożycia soli, stanowi objaw gospodarczo i społecznie nader szkodliwy. Inaczej jest w wypadku spirytusu lub tytoniu; tutaj zwiększony zysk państwa, osiągnąty drogą zmniejszenia produkcji i spożycia, posiada swoje uzasadnienie. Ale względy tego rodzaju nie wchodzą zupełnie w rachubę w zakresie monopolu solnego. Jest sprzeczne z elementarnym obowiązkiem państwa wobec społeczeństwa i gospodarki narodowej, jeśli wysokie opłaty monopolowe za sól utrudniają nabywanie tego artykułu pierwszej potrzeby najszerszym warstwom ludności¹⁾.

III. Jakież więc rysują się przed nami drogi wyjścia z istniejącej dziś sytuacji w zakresie naszej gospodarki solnej? Już na pierwszy rzut oka jest rzeczą widoczną, że ceny sprzedażne soli mogłyby ulec pewnej obniżce, przy jednoczesnym zachowaniu dzisiejszej kwoty dochodu netto monopolu (na rok 1937/38 preliminowana jest z tego tytułu wpłata do Skarbu w wys. 44 miln. zł.), względnie — co wydaje się nam ważniejsze — przy obecnym poziomie cen dochody Skarbu mogłyby zostać zwiększone, gdyby zdecydowano się dokonać znacznego przesunięcia produkcji soli na kopalnię prywatną w Wapnie. Przy tym pragniemy raz jeszcze przypomnieć, iż przy pełniejszym wykorzystaniu zdolności wydobywczej Wapna, niższe już dzisiaj koszty wydobywania na tej kopalni uległyby dalszej redukcji.

Oczywiście sprawa ta nie jest tak prostą, jakby się na pierwszy rzut oka mogło wydawać. Komplikują ją różne kwestie z dziedziny polityczno - społecznej (np. wojskowe, sprawa polskiego stanu posiadania, kwestia socjalna, sprawa emerytur itp.), a nawet gospodarcze (konieczność utrzymania ewent. zamkniętych salin w stanie gotowości do pracy itd.). To wszystko nie zmienia jednak zasadniczego charakteru samego pro-

¹⁾ Warto zaznaczyć, że spożycie soli jadalnej na 1 mieszkańca, które w r. 1929 wynosiło w Polsce 9,4 kg., wykazuje od tego czasu stałe zmniejszenie, dochodząc do 8,3 kg. w r. 1935 (cyfry ze Sprawozdania Komisji Budżetowej Sejmu o prel. budż. na r. 1937/38).

hlemu i nie przesądza w sposób negatywny o możliwości jego rozwiązania¹⁾.

Między innymi błędny użytek robiony jest nieraz z argumentu tzw. kwestii socjalnej. Mówi się więc np., iż ewent. zamknięcie salin państwowych jest niedopuszczalne, bowiem spowodowałoby w tych okęgach znaczny wzrost bezrobocia. Otóż zbyteczne chyba wyjaśniać, iż zlikwidowanie produkcji salin państwowych łączyłoby się z jednoczesnym zatrudnieniem odpowiedniej liczby robotników na kopalni w Wapnie. W najgorszym więc razie mielibyśmy tu do czynienia z geograficznym przesunięciem w zakresie ogólnego bezrobocia. Zresztą w obecnej sytuacji trzeba się również liczyć z częściowym lub całkowitym bezrobociem górników, którzy są względnie byli zatrudnieni w kopalni Wapno. Dość powiedzieć, iż w r. 1936 przepracowano w Wapnie zaledwie około 145 dni à 8 godzin dziennie²⁾.

Z drugiej strony należy sobie zdawać sprawę ze szkodliwości rozwiązań, które są, jeśli tak można powiedzieć, nazbyt „teoretyczne”. Z tego względu wydaje się nam, iż całkowite zlikwido-

¹⁾ Swego czasu istniał podobno projekt wykupienia przez państwo kopalni w Wapnie. Projekt ten został jednak następnie zaniechany. Wydaje się nam, iż tego rodzaju załatwienie problemu solnego nie byłoby dla państwa korzystne. Eksploatacja Wapna narażona jest na liczne niebezpieczeństwa. Z drugiej strony państwo posiada dziś w Wapnie rezerwę na wypadek unieruchomienia własnych salin w Wieliczce lub Bochni (np. w razie strajku górników itp.), przy tym rezerwę, która go nie nie kosztuje i której ryzyka nie ponosi.

²⁾ W sprawie tej możemy zanotować niezmiernie charakterystyczny głos pisma wydawanego w Toruniu p. n. „Obrona Ludu” z dn. 25 lutego 1936 r. W sprawozdaniu z zebrania robotniczego w Wapnie dziennik ten pisze m. in. co następuje: „Bogate zakłady „Solvay” w Wapnie, które za dobrym stosunkowo wynagrodzeniem, zatrudniały kilka lat wstecz kilkaset robotników, dziś zatrudniają zaledwie 200 ludzi, po kilkanaście zmian w miesiącu. Ma się wrażenie, iż zakłady te chylą się ku bankructwu. Jak podkreślali dyskutanci, odpowiedzialność za wytworzony stan rzeczy w ich warsztacie pracy głównie ponosi rząd, który zmniejszył znacznie kontyngent zamówień soli, co przyczyniło się, że *stratę ponieśli wyłącznie robotnicy*, których dotknęła wpięrw redukcja sił roboczych, a później redukcja czasu pracy”.

Jak widzimy więc, przeciwko obecnej sytuacji w polskiej gospodarce solnej przemawiają m. in. te same względy, które stanowią rzekomą przeszkodę w przeprowadzeniu naszkicowanej przez nas reformy.

wanie produkcji soli na droższych od Wapna salinach „Polskiego Monopolu Solnego” jest dzisiaj nie tylko niemożliwe, ale i niewskazane. Tym bardziej jednak uważamy za konieczne zaniechanie produkcji soli na 5 warzelniach małopolskich, gdzie koszty wydobywania są już absurdalnie wysokie. Warzelnie te zatrudniały w r. 1934/35 — 281 robotników. Sprawa nie nastrocza więc również zbyt dużych trudności społecznych. Jednakże, z uwagi na konieczność utrzymania polskiego stanu posiadania w Małopolsce Wschodniej (saliny wschodnie są dzisiaj w swych okręgach ośrodkami polskości!), należało by bezwzględnie nawiązać jednocześnie do projektu Komisji prof. Kemmerera, która jedenaście lat temu badała nasze saliny. Mianowicie Komisja ta, zalecając likwidację salin wschodnich, proponowała „przekształcenie” tych salin na uzdrowiska. Sądzymy, iż utworzenie w tych miejscowościach uzdrowisk, eksploatowanych przez polski kapitał prywatny, nie byłoby w zasadzie rzeczą pozbawioną widoków realizacji.

Zlikwidowania salin, położonych w Małopolsce Wschodniej, domaga się od długiego szeregu lat Najwyższa Izba Kontroli. Krytyczne uwagi w tym względzie należą już do „żelaznego repertuaru” N. I. K., pozostały jednak do tej pory całkowicie bez rezultatu.

I tak w „Uwagach Kontroli Państwowej o zamknięciach rachunków państwa i wykonaniu budżetu za 1930/31 rok” czytaliśmy, iż „należało by zlikwidować te saliny, które dają straty i co do których nie ma widoków, aby obecny stan rzeczy kiedykolwiek uległ poprawie”. „Zwłaszcza cztery małe saliny Małopolski Wschodniej — pisała w dalszym ciągu N. I. K. — (w Bolechowie, Dolinie, Kosowie i Lacku) ze względu na nikłą, a wskutek tego drogą ich produkcję soli warzonej, którą można by otrzymać znacznie tańszym kosztem z Wieliczki lub Inowrocławia, nie mają racji bytu i jako stale dające straty Skarbowi Państwa, winnyby być niezwłocznie zamknięte. Wreszcie należało by, jak niejednokrotnie zaznaczała N. I. K., zlikwidować majątek od wielu lat nieczynnej saliny w Delatynie, który niszczuje i którego konserwacja kosztuje” (str. 420).

Niestety, mijały lata, a sprawa salin wschodnich nie ruszyła z miejsca. Sprawozdawcy budżetu w Sejmie i Senacie podzie-

lali zwykle stanowisko N. I. K. i — wszystko pozostawało po dawnemu. Widocznie wyczerpało to nawet Najwyższą Izbę Kontroli, ostatnio bowiem postulaty „likwidacyjne” Izby stały się jakby mniej wymagające i ograniczają się już tylko do nieczynnej saliny w Delatynie oraz dwóch najdrożej produkujących warzelnii w Lacku i Kosowie (por. ostatnie Uwagi K. P. za 1934/35 r., str. 270 i nast.).

Wprawdzie w „Sprawozdaniu Kontroli Państwowej z czynności kontroli, dokonanych w okresie budżetowym 1933/34 r.” N. I. K. podała do wiadomości (część II, zesz. V, str. 93), iż Dyrekcja Salin przesłała sprawę unieruchomienia salin wschodnich do rozważenia Ministerstwu Skarbu, ale i ten fakt nie wpłynął w najmniejszej mierze na załatwienie lub choćby ożywienie całego problemu. Nawet majątek nieszczęsnej, spalonej w czasie wojny saliny w Delatynie — mimo tylokrotnych interwencji N. I. K. — nie został dotąd zlikwidowany¹⁾. Jak widzimy, słuszne wskazania Kontroli Państwowej na odcinku gospodarki solnej podzieliły los takich samych zaleceń w sprawie państwowej gospodarki drzewnej: zainteresowane ministerstwa przeszły nad nimi do porządku dziennego. A przecież w świetle przedstawionych wyżej liczb i faktów radykalne rozwiązanie kwestii salin w Małopolsce Wschodniej musiało się wydawać konieczne.

Równolegle z likwidacją salin wschodnich — być może — należało by również dokonać pewnego przesunięcia w produkcji soli kamiennej na rzecz kopalni prywatnej w Wapnie, z uszczupleniem dotychczasowego stanu posiadania Wieliczki i Bochni. Sprawa ta nie jest z pewnością łatwa, ale tym niemniej istnieją realne przesłanki dla jej pomyślnego załatwienia. Trzeba je tylko chcieć widzieć.

Natomiast najgorszym „rozwiązaniem” wydaje się nam kon-

¹⁾ Utrzymanie saliny pociągnęło za sobą znaczne koszty. Sprawozdawca Komisji Budżetowej Sejmu w referacie o preliminarzu monopoli na rok 1936/37 oblicza, iż „w ciągu tych kilkunastu lat, co Państwo Polskie zarządza tą saliną, wydaliśmy... na jej bezczynne stanie kwotę zapewne sięgającą kilkuset tysięcy zł”. „Uważam to za marnowanie pieniędzy skarbowych — oświadczył w dalszym ciągu referent — i dlatego... proponowałbym wydzierżawienie tej saliny”.

tynuowanie dotychczasowego stanu rzeczy w polskiej gospodarce solnej. Według naszego przekonania konieczne są śmiałe i radykalne, choć przemyślane zarazem posunięcia, aby pchnąć wreszcie naprzód nieszczęsną sprawę marnotrawstwa w dziedzinie produkcji soli. Upieranie się przy dzisiejszym „stanie posiadania” państwowej i prywatnej gospodarki solnej jest dla nas nie tylko nonsensem gospodarczym, ale i pewną łatwizną myślową. Widzimy tu również charakterystyczny wypadek, kiedy nasza polityka gospodarcza poszła wyraźnie po linii najmniejszego oporu.

Pytamy: czy nie czas zerwać z dotychczasowym marazmem w dziedzinie kwestii solnej?

(III. 37).

RACHUNEK STRAT I ZYSKÓW ETATYZMU

Przed szeregiem lat w literaturze niemieckiej postawione zostało słynne pytanie: czy i w jakiej mierze prowadzenie przez państwo własnych przedsiębiorstw przyczynia się do złagodzenia nacisku śruby podatkowej? Ekonomiści niemieccy z właściwą sobie gruntownością przez czas dłuższy biedzili się nad prawidłowym rozwiązaniem tego problemu. Dzisiaj w dość licznych państwach, które zrobiły postępy w kierunku gospodarki etatystycznej, pytanie powyższe zaczyna niekiedy przybierać nieco odmienną postać, a mianowicie staje się rzeczą interesującą, czy i w jakim stopniu rozrost owej bezpośredniej działalności gospodarczej państwa odbywa się przy pomocy wpływów podatkowych.

W tej formie sprawa rozbudowy gospodarki państwowej zjawiała się również na porządku dziennym dyskusji gospodarczej w Polsce. W związku z tym słyszymy nieraz kategoryczne twierdzenia o stałych deficytach gospodarki etatystycznej, której ciężar ma w rezultacie ponosić ogół podatników itp. Niedawno czytaliśmy w „Kurierze Warszawskim” (z dnia 16 stycznia r. b.) interesujący artykuł p. S. Z. pod charakterystycznym tytułem „Na drodze do pańszczyzny”. Szanowny autor stoi na stanowisku, iż w budżecie państwa „koncern państwowy stanowi całość deficytową. Gospodarstwo prywatne musi do niego dopłacać. Jest to stan chroniczny”. Zdaniem p. S. Z., jedynym źródłem, z którego można wycisnąć środki na utrzymanie deficytowych przedsiębiorstw państwa, jest wieś, a najskuteczniejszym w tym celu środkiem — upaństwowienie ziemi. W ten sposób

upaństwowianie przemysłu prowadzi w swych dalszych skutkach do odebrania rolnikom prawa dysponowania płodami własnej pracy, tj. właśnie do pogrzebanej dawno pańszczyzny.

Tak mówią przeciwnicy tzw. etatyzmu i zwolennicy liberalnej polityki gospodarczej. Jednocześnie zupełnie odmienne opinie głoszą przedstawiciele kierunków, stojących, na stanowisku utrzymania obecnego stanu rzeczy lub dalszej programowej socjalizacji.

Jak się przedstawia ta sprawa w świetle liczb, które stanowią przedmiot tak sprzecznych komentarzy? Obliczenie opłacalności skarbowej przedsiębiorstw państwowych, tj. rachunek strat i zysków „etatyzmu”, przeprowadzony z punktu widzenia Skarbu Państwa, wymaga z jednej strony ustalenia ogólnej sumy wpłat przedsiębiorstw do Skarbu, z drugiej zaś dopłat ze Skarbu, które od kwoty poprzedniej winny być potrącone.

Liczyby wspomnianych wpłat i dopłat ustala co roku budżet państwa a wykonanie ich znajdujemy w zamknięciach rachunków państwa za odnośny rok budżetowy. Na pierwszy rzut oka mogło by się więc wydawać, iż wystarczy zwykłe zestawienie tych dwóch ilości, aby otrzymać interesujący nas wynik rozrachunku przedsiębiorstw państwowych ze Skarbem. Niestety, sprawa jest o wiele bardziej skomplikowana.

Przedewszystkim więc należy ogólnie przestrzec — jak to czyni w literaturze niemieckiej znany ekonomista prof. Bruno Moll — przed używaniem liczb oficjalnych dla przedstawienia rzeczywistych stosunków finansowych, co dotąd ma miejsce prawie we wszystkich badaniach z dziedziny historii skarbowości. Natomiast wszędzie, zdaniem Moll'a, liczby urzędowe winny być zastąpione przez przychody przedsiębiorstw państwowych rzeczywiste, a więc uwolnione od wszelkich składników kosztów. Przy czym, podkreśla autor, prawie zawsze okazuje się, iż po zastosowaniu ściśle krytycznej metody otrzymujemy inne, a mianowicie m n i e j s z e liczby, niż wykazywane oficjalnie przez miarodajne władze¹⁾.

¹⁾ Por. Bruno Moll, Die finanzielle Bedeutung der öffentlichen Unternehmungen, Festgabe für Georg Schanz, Tübingen 1928 oraz tenże, Reinerträge und Zuschussbedarf der öffentlichen Unternehmungstätigkeit, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Band 176, München u. Leipzig 1931.

Zobaczmy, jak wyglądają w Polsce te liczby oficjalne.

Zestawiając ogłoszone w zamknięciach rachunków państwa cyfry wpłat do Skarbu przedsiębiorstw i zakładów, wykazanych w grupie B budżetu (jest to jak gdyby oficjalna przedsiębiorczość państwowa, poza ramami której dużo jeszcze mamy w Polsce przedsiębiorstw państwowych i zakładów pokrewnych, o których nieraz... nie bliższego nie wiadomo), z liczbami dopłat ze Skarbu za poszczególne okresy budżetowe od r. 1926/27 włącznie, otrzymujemy następującą tabelkę:

Okres budżetowy	Wpłaty do Skarbu w miln. zł	Dopłaty ze Skarbu w miln. zł	Ostateczny wynik skarbowy w miln. zł
1926/27	153,6	13,0	140,6
1927/28	200,6	40,2	160,4
1928/29	104,8	20,5	84,3
1929/30	111,2	30,9	80,3
1930/31	117,7	4,8	112,9
1931/32	149,5	3,3	146,2
1932/33	37,0	7,2	29,8
1933/34	39,2	7,9	31,3
1934/35	38,9	9,0	29,9
1935/36 ¹⁾	67,5	8,2	59,3
od 1926/27 } do 1935/36 }	1.020,0	145,0	875,0

Jak widzimy, ogólna suma wpłat wyniosła w rozpatrywanym okresie 10 lat budżetowych 1.020 miln. zł, dopłaty — 145 miln. zł, wynik netto stanowi zatem kwota 875 miln. zł. Dzieląc tę ostatnią liczbę przez 10, otrzymujemy średni wynik roczny naszych przedsiębiorstw dla Skarbu Państwa. Wynosi on 87,5 miln. zł. Liczbę tę należy obecnie zestawić ze średnią wartością majątku przedsiębiorstw i zakładów z grupy B budżetu, którą również na podstawie liczb urzędowych — przyjmujemy bardzo

¹⁾ Dane tymczasowe, przytoczone na podstawie „Wiadomości Statystycznych”, zeszyt 12 z 25 kwietnia 1936 r., str. 247.

ostrożnie w wysokości tylko 11 miliardów¹⁾). Z porównania tych dwóch liczb wynika, iż średnia rentowność skarbowa oficjalnej przedsiębiorczości państwowej nie przekracza 0,8%.

Gdybyśmy chcieli poprzestać na liczbach urzędowych, rezultat naszych dociekań byłby więc następujący. W ciągu 10 lat budżetowych, tj. w okresie 1926/27 — 1935/36 włącznie, przedsiębiorstwa państwowe wyodrębnione w grupę B budżetu, po potrąceniu dopłat, przyniosły Skarbowi netto 875 miln. zł, co stanowi średnio 0,8% w stosunku do wartości majątku tych przedsiębiorstw. Wynik ten z pewnością trudno nazwać zbyt efektywnym. Niestety, nawet w małym stopniu nie odpowiada on rzeczywistości.

Sprawa polega na tym, iż wspomniane liczby urzędowe pomijają całkowicie cały szereg istotnych elementów składowych rachunku opłacalności skarbowej tzw. „etatyzmu”. Z tego względu, pragnąc ustalić rzeczywisty wynik skarbowy przedsiębiorstw, wykazanych w grupie B budżetu, musimy dokonać licznych korektur i poprawek zarówno po stronie wpłat, jak i dopłat ze Skarbu, które będą miały na celu sprostowanie lub uzupełnienie liczb oficjalnych.

Oto w kilku słowach krótka charakterystyka owych elementów składowych, jakie muszą być uwzględnione, jeśli rachunek opłacalności skarbowej przedsiębiorstw, stanowiących własność państwa, chcemy opierać na realnych i zgodnych ze stanem faktycznym przesłankach.

Tak więc do urzędowej sumy dopłat ze Skarbu do przedsiębiorstw i zakładów, wykazanych w grupie B budżetu, musimy dodać pozycje następujące:

1. *Dopłaty dokonane z kredytów grupy A budżetu, a więc dopłaty ukryte w preliminarzu Administracji. Należą tu zarówno*

¹⁾ Kapitały własne przedsiębiorstw i zakładów, wykazanych w grupie B budżetu, obliczone na podstawie bilansów, dołączonych do preliminarza budżetowego na r. 1937/38 oraz bilansów P. K. P. za 1935 r. i wytwórni wojskowych za r. 1934 — wynoszą 11.563 miln. zł (w tym wartość lasów nie objęta bilansem — wg danych Dyrekcji Naczelnej Lasów Państwowych — ok. 2.322 miln. zł oraz wartość majątku przedsiębiorstwa „Polska Poczta, Telegraf i Telefon” 367 miln. zł — por. przemówienie min. Kalińskiego na komisji budżetowej Senatu w dniu 26 stycznia 1937 r.).

no dotacje na cele inwestycyjne, jak i dopłaty na pokrycie wydatków zwyczajnych eksploatacji (por. kilka przykładów, przytoczonych w moich „Przerostach etatyzmu”, wyd. II, r. 1936, str. 102 i nast.). Z dopłat takich korzystały np. Państwowe Zakłady Inżynierii.

2. *Dotacje z sum pozabudżetowych*, np. z tzw. sum obrotowych Ministerstwa Skarbu. O sprawie tej brak bliższych informacji. O ile można wnosić, z funduszy powyższych dotowano przedsiębiorstwa państwowe zarówno w formie dotacyj zwrotnych, jak i takich, których zwrot nie był przewidywany lub też z góry pozostawał pod znakiem poważnych wątpliwości. Dotacje takie były zazwyczaj nieoprocentowane.

3. *„Pożyczki”, które następnie zostały anulowane.* Należą tu przede wszystkim „pożyczki”, udzielone przedsiębiorstwom państwowym z tzw. funduszu „F” (Państwowy Fundusz Kredytowy), jaki powstał z części wpływów z pożyczki stabilizacyjnej. Ogólna suma tych pożyczek, które po skasowaniu Funduszu w r. 1934 zostały anulowane, jest znana. Wyniosła ona 138,6 miln. zł. Otóż sumę tę możemy odrazu potrącić od wykazanego wyżej wyniku netto grupy B budżetu w kwocie 875 miln. zł. Po dokonaniu tej poprawki saldo wyniku skarbowego przedsiębiorstw zmniejszy się do 736,4 miln. zł, tj. 73,6 miln. zł rocznie, a wskaźnik rentowności — do 0,67%.

4. *Dopłaty ukryte w uprzywilejowaniu przedsiębiorstw państwowych.* Trzeba tutaj wymienić przede wszystkim podatki, których przedsiębiorstwa państwowe nie płacą, a które musiałyby płacić, będąc przedsiębiorstwami prywatnymi. Sprawa ta jest dość skomplikowana, bowiem w niektórych wypadkach brak właściwie skali porównawczej (por. np. koleje państwowe), w innych zaś przedsiębiorstwo państwowe, będąc wielkim kompleksem majątkowym, w razie zrealizowania zasady równości opodatkowania, płaciłoby na skutek progresji o wiele większe podatki, aniżeli ten sam majątek przekazany w ręce prywatne, gdyż w tym ostatnim wypadku trudno sobie po prostu wyobrazić, aby mógł się on znajdować w rękach jednego a choćby nawet kilku właścicieli (Lasy Państwowe). Mimo to nie ulega wątpliwości, iż z tytułu przywilejów podatkowych należało by

corocznie potrącić od urzędowego wyniku netto przedsiębiorstw sumy idące w duże miliony złotych.

Jeszcze trudniejsze do uchwycenia liczbowego jest uprzywilejowanie przedsiębiorstw państwowych ukryte w nadmiernych, tj. wyższych od rynkowych cenach, płaconych tym przedsiębiorstwom przez administrację i inne instytucje państwowe, nie będące przedsiębiorstwami z grupy B budżetu (tak np. b. Państwowa Wytwórnia Aparatów Telefonicznych i Telegraficznych otrzymywała — jak stwierdza N. I. K. P. — nadmierne ceny za sprzęt telefoniczny, wytwórnie wojskowe w niektórych wypadkach — za sprzęt uzbrojenia itp.). Z kolei należą tutaj przywileje, zawarte w niższym oprocentowaniu lub braku oprocentowania pożyczek, udzielanych przedsiębiorstwom państwowym przez państwowe instytucje finansowe lub bezpośrednio przez właściwe ministerstwa. Wreszcie wspomnieć wypada o przywilejach celnych, jakie niekiedy przysługiwały przedsiębiorstwom państwowym (np. Państwowym Zakładom Inżynierii w zakresie importu części i kompletów samochodowych marki „Fiat”) itd. itd.

Wszystkie te pozycje — rzecz prosta — musiałyby być uwzględnione w prawidłowym rachunku opłacalności skarbowej etatyzmu.

Z drugiej strony do urzędowej sumy wpłat przedsiębiorstw do Skarbu należało by doliczyć:

1. *Wpłaty ukryte w niższych (od rynkowych) cenach lub bezpłatnych usługach i dostawach* dla instytucyj państwowych (z wyłączeniem przedsiębiorstw i zakładów z grupy B budżetu). Tutaj będą należały takie pozycje, jak niższe taryfy Polskich Kolei Państwowych dla wojska, niższe opłaty itp., pobierane przez przedsiębiorstwo „Polska Poczta, Telegraf i Telefon” od administracji państwowej itd.

Natomiast w rachunku naszym, który ma na celu uchwycenie wyłącznie skarbowej funkcji przedsiębiorstw państwowych, nie będziemy uwzględniali: z jednej strony pośrednich skutków działalności i rozbudowy tych przedsiębiorstw np. w postaci ewentualnego ubytku wpływów podatkowych z gospodarki prywatnej itp. z drugiej zaś — zwiększenia majątku tych przedsiębiorstw oraz pośrednich korzyści, jakie przyniosła ich dzia-

łałość poszczególnym gałęziom lub całości gospodarki narodowej.

Jeśli zastanowimy się bliżej nad każdą z przytoczonych wyżej poprawek, które mają nas zbliżyć do ustalenia rzeczywistych wyników skarbowych (w szerszym tego słowa znaczeniu) dla wszystkich przedsiębiorstw i zakładów pokrewnych z grupy B budżetu, nie trudno przyjdzie nam zauważyć, iż wprowadzenie tych poprawek do rachunku opłacalności skarbowej etatyzmu dokonać musi radykalnej zmiany w zakresie przedstawionych wyżej wyników urzędowych. Wolno się nawet spodziewać, iż w konsekwencji uwzględnienia tych poprawek oficjalny wynik netto nie tylko że zostanie całkowicie przekreślony (mamy wrażenie, iż sama tylko pozycja: niepłacone podatki — mogłaby wystarczyć, aby dokonać w tej dziedzinie zasadniczych przeobrażeń), ale przeciwnie otrzymamy jeszcze pewien rezultat ujemny, który będzie ilościowym wyrazem ciężaru, jakim okazały się ostatecznie przedsiębiorstwa państwowe dla Skarbu Państwa.

Wydaje się nam bowiem niewątpliwe, iż w razie uwzględnienia wszystkich elementów składowych rachunku opłacalności skarbowej etatyzmu, chociażby w kwotach prowizorycznych i przybliżonych, będziemy musieli dojść do wniosku, iż w omawianym dziesięcioleciu przedsiębiorstwa państwowe więcej kosztowały Skarb, aniżeli od niego dostały. Wniosek taki oznaczałby również, iż nadmiernie rozrośnięta — jak to stwierdzono w szeregu oświadczeń kierowników państwowej polityki gospodarczej — dziedzina przedsiębiorczości państwowej nie przyniosła płatnikowi podatków spodziewanej ulgi, jeśli chodzi o ogólne kwoty opłacanych przez niego podatków, niezbędnych dla pokrycia potrzeb państwa, a przeciwnie nawet wspomniane kwoty musiały być w taki lub inny sposób powiększone, aby zadość uczynić ukrytym dopłatom Skarbu do przedsiębiorstw państwowych.

Oczywiście nie potrzeba długo wyjaśniać, iż ani wynik skarbowy i rentowność skarbową, ani właściwy wynik finansowy zakładu, wynikający z jego bilansu i rachunku strat i zysków, nie są wyłącznie lub nawet głównie miarodajne dla oceny działalności państwowego przedsiębiorstwa. Nie decydują one rów-

nież o ocenie całości gospodarki państwowej. Ale obie te wielkości nie są bez znaczenia, jeśli chodzi o wytyczanie granicy między gospodarką państwową i prywatną. „Nadmiar” gospodarki państwowej i upaństwowianie całych gałęzi produkcji nie wydają się konieczne, aby przedsiębiorstwa państwowe pełnić mogły swe zasadnicze zadania, a więc zadania polityczno-społeczne (np. obrona kraju, kwestia socjalna) i gospodarcze (interwencja i kontrola itd.), a jednocześnie „nadmiar” taki usuwa lub nadwyreża podstawy, na których opiera się zarówno Skarb Państwa, jak i życie gospodarcze kraju.

Dla Skarbu Państwa — są to wpływy podatkowe, dla życia gospodarczego kraju — rentowność warsztatów produkcji.

(Przemysł Metalowy. 1.III. 37).

SPADEK WPLYWÓW SKARBOWYCH Z DZIAŁALNOŚCI PRZEDSIĘBIORCZEJ PAŃSTWA

Przed dwoma laty ukazała się na rynku księgarskim książka piszącego te słowa p. t. „Wyniki bilansowe a rzeczywiste przedsiębiorstw państwowych w Polsce”. W pracy tej omawiałem znaczną w wielu wypadkach rozbieżność, jaką w porównaniu z tzw. wynikami rzeczywistymi wykazują wyniki oficjalne, tj. zawarte w bilansach naszych przedsiębiorstw państwowych. Jak zdołałem ustalić, w niektórych wypadkach wspomniana rozbieżność wyrażała się w dziesiątkach milionów złotych.

Może się wydawać rzeczą ciekawą, iż w chwili obecnej sprawa wspomnianych odchyłeń od wyników rzeczywistych, jeśli chodzi o przedsiębiorczość państwową, stała się aktualną również i w innej nieco postaci. Mianowicie, mamy tu na myśli wyraźną rozbieżność, jaka zaznacza się w dwóch ostatnich preliminarzach budżetowych między nominalną sumą wpłat do Skarbu Państwa (po potrąceniu dopłat), przewidywaną w tych preliminarzach dla grupy B budżetu, p. n. „Przedsiębiorstwa i zakłady”, a... właściwym znaczeniem tej kwoty. Jak więc widzimy, nie chodzi nam tu bynajmniej o normalne w pewnych granicach zjawisko odchyłeń, jakie wykazują zazwyczaj liczby, ustalone w budżecie, w porównaniu z ich wykonaniem przez administrację państwową. Pragniemy natomiast rozważyć odmienne, niż dawniej, znaczenie liczb, określających w dwóch ostatnich preliminarzach ogólną kwotę wpływów z grupy B budżetu.

Sprawa polega na tym, iż na skutek zastosowania po raz

pierwszy w budżecie na r. 1936/37, a następnie w preliminarzu na r. 1937/38 odmiennych niż poprzednio metod budżetowania niektórych wydatków inwestycyjnych w zakresie grupy B budżetu, odpowiednie liczby tych preliminarzy i w rezultacie ogólne sumy wpłat netto przedsiębiorstw do Skarbu przestały być porównywalne z analogicznymi sumami budżetów z lat poprzednich. Przez to samo sumy, figurujące w dwóch ostatnich preliminarzach, znalazły się jak gdyby w pewnej niezgodzie z rzeczywistością skarbową przedsiębiorstw państwowych.

Zmiany, o których mówimy, dotyczą budżetowania i finansowania wydatków inwestycyjnych w dwóch największych (jeśli pominąć Lasy) przedsiębiorstwach państwowych: „Polskie Koleje Państwowe” i „Polska Poczta, Telegraf i Telefon”. Poprzednio przedsiębiorstwa te wpłacały do Skarbu sumy czystego zysku, pozostałe po odprowadzeniu pewnych kwot, potrzebnych na pokrycie własnych inwestycji. W preliminarzu budżetowym na rok 1936/37 zarówno inwestycje Poczty, preliminowane w dołączonym do budżetu tego przedsiębiorstwa „zestawieniu wpływów z pożyczek oraz rozchodów inwestycyjnych przedsiębiorstwa P.P.T. i T.”, jak inwestycje Kolei, zawarte w preliminarzu Funduszu Inwestycyjnego P.K.P. na 1936 r., miały być finansowane drogą specjalnych „operacji kredytowych”, których tytuły prawne (specjalne ustawy) winien był uchwalić Sejm. Operacje wspomniane miały wynieść łącznie ok. 90 milionów złotych, co pozwalało o odpowiednią kwotę, zwolnioną w budżetach eksploatacyjnych Kolei i Poczty, zwiększyć wpłatę tych przedsiębiorstw do Skarbu.

W preliminarzu na rok 1937/38 zaniechano częściowo tej metody, jeśli chodzi o inwestycje pocztowe, które zasadniczo wróciły do budżetu eksploatacyjnego Poczty i mają być pokryte z tego budżetu. Natomiast inwestycje kolejowe znalazły się całkowicie poza budżetem, przy czym, odmiennie niż w roku poprzednim, do preliminarza budżetu nie został w ogóle dołączony preliminarz Funduszu Inwestycyjnego P.K.P. Jak wiadomo, inwestycje kolejowe w całości oraz pewna część inwestycji pocztowych figurują obecnie w planie inwestycyjnym, który rząd niedawno przedstawił Izbowi Ustawodawczym.

Przejdźmy obecnie do liczb, jakie w omawianych budżetach,

względnie preliminarzach wyznaczają sytuację skarbową grupy B p. n. „Przedsiębiorstwa i zakłady”. Budżet na rok 1935/36 prelimitował wpłatę netto przedsiębiorstw i zakładów, tj. po potrąceniu dopłat, w wysokości 64 milionów zł, budżet na rok 1936/37 — 133,3 miln., a preliminarz na rok budżetowy 1937/38 — 81,3 miln. zł. Z dotychczasowych naszych wywodów wynika jasno, iż liczby te są zupełnie nieporównywalne. Aby móc je traktować porównawczo, trzeba dokonać kilku zasadniczych poprawek, wyrównujących odmienne budżetowanie w dwóch ostatnich preliminarzach. Poprawki te przedstawia m. in. załączona tabelka.

Wyniki skarbowe prelimitowane i osiągnięte przedsiębiorstw i zakładów państwowych, wykazanych w grupie B budżetu.

Okres budże- towy	Wpłaty do Skarbu netto (po potrąceniu dopłat ze Skarbu)					
	1.	2.		3.	4.	
	budżet	poprawki wyrównujące od- mienne budżetowanie w latach 1936/37—1937/38 (do potrącenia)		budżet wyrównany	wykonanie	
		wydatki in- westycyjne P. K.P. i Pocz- ty, które miały być pokryte przez specjal- ne operacje kredytowe	wydatki in- westycyjne P.K.P., które mają być po- kryte ze źró- deł pozabu- dżetowych			
		w m i l i o n a c h z ł o t y c h				
1932/33 ¹⁾	145,9	—	—	145,9	29,8	20,4
1933/34 ¹⁾	98,1	—	—	98,1	31,3	31,9
1934/35 ¹⁾	50,5	—	—	50,5	29,9	59,2
1935/36 ²⁾	64,0	—	—	64,0	59,3	92,7
1936/37 ³⁾	133,3	(—) 81,5	—	51,8	—	—
1937/38 ⁴⁾	81,3	—	(—) 61,3	20,0	—	—

¹⁾ Źródło: zamknięcie rachunków państwa.

²⁾ Źródło: „Wiadomości Statystyczne”, zeszyt 12 z 25 kwietnia 1936 r., str. 247.

³⁾ Źródło: budżet na rok 1936/37.

⁴⁾ Źródło: preliminarz budżetowy na rok 1937/38.

Tabelka powyższa w kolumnie pierwszej zawiera przewidziane w budżetach sumy wpłat netto do Skarbu po potrąceniu dopłat przedsiębiorstw i zakładów w okresie 1932/33 — 1937/38. W kolumnie drugiej przedstawiono poprawki, wyrównujące odmiennie budżetowanie w dwóch ostatnich preliminarzach. Rubryka trzecia podaje „budżet wyrównany”, tj. liczby z kolumny pierwszej, po uwzględnieniu poprawek „wyrównujących” z kolumny drugiej. Wreszcie w rubryce czwartej znajdujemy liczby wykonania grupy B budżetu w latach 1932/33 — 1935/36.

Omówmy najpierw sprawę poprawek, wyszczególnionych w kolumnie drugiej. I tak dla r. 1936/37 przewidziano do potrącenia od liczby, wykazanej w budżecie, kwotę 81,5 miln. zł; składają się na nią: wydatki inwestycyjne Poczty w sumie 20,2 miln. zł, których pokrycie, odmiennie niż w latach poprzednich, preliniowano z „wpływów z operacyj kredytowych” oraz wydatki inwestycyjne P.K.P., preliniowane, jak już wiemy, w sposób analogiczny. Przyjęliśmy je tutaj w wysokości 61,3 miln. zł, tj. w kwocie, równej odpisom na inwestycje, dokonanym z zysku P.K.P., wykazanego przez to przedsiębiorstwo za rok operacyjny 1935. (Jest to jednocześnie suma, w jakiej figurowała wpłata przedsiębiorstwa P.K.P. na Fundusz Inwestycyjny tego przedsiębiorstwa w ostatnim „normalnym” preliminarzu Funduszu — na rok 1935).

Poprawka, proponowana przez nas dla r. 1937/38, wynosi 61,3 miln. zł. Ma ona równoważyć nieuwzględnienie w preliminarzu budżetowym wydatków inwestycyjnych P.K.P., które podobnie jak w wypadku poprzednim przyjęliśmy tu znowu w wysokości ostatniego „normalnego” preliminarza Funduszu Inwestycyjnego P.K.P. (na rok 1935).

Po uwzględnieniu tych poprawek liczby budżetowe dla lat 1936/37 i 1937/38 ulegają radykalnemu obniżeniu, wynosząc w r. 1936/37 — 51,8 miln. (zamiast, jak w budżecie, 133,3), a w r. 1937/38 zaledwie 20 miln. zł (zamiast 81,3). Sumy te są niespodziewanie niskie, ale trzeba pamiętać, iż dopiero one mogą być porównywane z odpowiednimi sumami dla lat poprzednich.

Jeśli teraz rzucimy okiem na kolumnę 3-cią naszego zestawienia, okaże się, iż przewidywana faktycznie w budżetach suma

wpłat netto przedsiębiorstw i zakładów wykazuje stały spadek (pewien wyjątek stanowi budżet na r. 1935/36). Spadek ten w preliminarzu na rok ostatni doprowadził do katastrofalnej kwoty 20 milionów złotych, jakie w r. 1937/38 ma otrzymać Skarb z 13-to miliardowego majątku swych przedsiębiorstw.

Może jeszcze ciekawsze, aniżeli zestawienie sum budżetowych, będzie porównanie poszczególnych kwot wykonania grupy B budżetu. Przedstawia nam to kolumna 4 załączonej tabliczki. Jak widzimy, w początku rozpatrywanego okresu zaznacza się wielka rozpiętość między preliminowanymi a faktycznymi wpłatami do Skarbu. Rozpiętość ta była szczególnie duża w r. 1932/33, kiedy wynik osiągnięty stanowił zaledwie 20,4% sumy budżetowej. W dalszych latach następuje pod tym względem wyraźna poprawa, która punkt kulminacyjny osiąga w r. 1935/36, kiedy to wpłata faktyczna wyniosła aż 92,7% wpłaty, preliminowanej w budżecie. Jednocześnie z bardziej dokładnym przewidywaniem wyniku przedsiębiorstw widzimy stały wzrost wpłacanej przez te przedsiębiorstwa kwoty do Skarbu, która w porównaniu z r. 1932/33 (29,8 miln. zł) zwiększyła się w r. 1935/36 prawie w dwójnasób (59,3 miln. zł).

Niestety, po r. 1935/36 poprawa ta pod jednym i pod drugim względem załamuje się w sposób bardzo jaskrawy. Przede wszystkim więc w okresie budżetowym 1936/37 minister skarbu nie wykorzystuje, o ile nam wiadomo, przyznanych mu uprawnień w kierunku finansowania inwestycji pocztowych i kolejowych przy pomocy specjalnych operacji kredytowych. W rezultacie wpływy faktyczne z przedsiębiorstw musiały się znaleźć znacznie poniżej preliminowanych, odpowiednie kwoty bowiem, zwolnione, jak pisaliśmy, z budżetów eksploatacyjnych P.K.P. i Poczty, musiały być z powrotem przeznaczone na sfinansowanie inwestycji, a zatem nie mogły być wpłacone, jak przewidywano poprzednio, do Skarbu. Według ogłoszonych dotychczas informacji za 9 miesięcy ostatniego okresu budżetowego (kwiecień — grudzień 1936 r.), wpłaty przedsiębiorstw do Skarbu wyniosły 53,3 miln. zł, a po potrąceniu dopłat w kwocie 13,3 miln. zł — okrążyło 40,0 miln. zł. Gdyby w ostatnim kwartale r. budżetowego 1936/37, wpłaty z przedsiębiorstw by-

ły proporcjonalne do dokonanych w pierwszych dziewięciu miesiącach okresu, ogólny wynik netto wyniósłby zaledwie 43,3 miln. zł. Wiemy jednak, iż w IV kwartale roku budżetowego wpłaty przedsiębiorstw są zazwyczaj większe, niż w miesiącach poprzednich. Nie przypuszczamy atoli, aby w bieżącym roku budżetowym przekroczyły one razem kwotę 50 miln. zł.

Jak więc widzimy, rzeczywista wpłata przedsiębiorstw w okresie bieżącym (ok. 50 miln. zł) będzie nie tylko znacznie niższa od preliminowanej w budżecie (133,3 miln. zł), co — jak wiemy — znajdowałoby usprawiedliwienie w odmiennych metodach budżetowania i finansowania inwestycji, na których opierał się ten budżet, a których... nie udało się w praktyce zrealizować, ale jednocześnie wykaże ona, jak się można spodziewać, pewien spadek w porównaniu z rokiem poprzednim (wynik netto 59,3 miln. zł).

To zmniejszenie wyniku netto przedsiębiorstw, przypisywane pogorszeniu sytuacji przedsiębiorstwa „Polskie Koleje Państwowe” w rezultacie przeprowadzonej na początku r. 1936 obniżki taryf, znalazło również swój wyraz w ostatnim preliminarzu budżetowym na r. 1937/38, w postaci owej, wspomnianej już, katastrofalnie niskiej sumy 20 milionów złotych, którą w roku tym mają wpłacić realnie przedsiębiorstwa państwowe do Skarbu.

Jak wiadomo, o ogólnym wyniku skarbowym grupy B budżetu stanowią w pierwszym rzędzie wyniki 3 największych przedsiębiorstw: P.K.P., Lasów Państwowych i Poczty. W preliminarzu na r. 1937/38 przedsiębiorstwa powyższe mają wpłacić: Koleje 24,5 miln. zł, Lasy Państwowe 36,2 miln., Poczta 24 miln. Wynika stąd, jak łatwo zauważyć, iż w roku 1937/38 Kolej będzie właściwie dla Skarbu deficytowa (wydatki na inwestycje znajdują się poza budżetem). Pewną poprawę wykazują natomiast dwa pozostałe przedsiębiorstwa (Poczta — po uwzględnieniu odmiennego niż w r. 1936/37 budżetowania inwestycji). Nie zmienia to jednak ogólnego wyniku. W sumie stwierdzamy niepokojący spadek wpływów skarbowych z gospodarki państwa-przedsiębiorcy.

Czy tak znaczne pogorszenie się wyniku skarbowego naszych

przedsiębiorstw państw. (w r. 1935/36 osiągnięto 59,3 miln., na r. 1937/38 preliminowano faktycznie 20,0 miln. zł, tj. prawie trzy razy mniej) nie wydaje się dziwne i może niezupełnie wytłumaczone, jeśli wziąć pod uwagę równoczesne stałe windowanie się w górę w czasie ostatnim — w związku ze zwykłą koniunkturą — całego życia gospodarczego Polski?

(Depesza. 25.II. 37).

W CZY PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWE POWINNY PŁAĆ PODATEK DOCHODOWY?

Postulat zrównania warunków pracy przedsiębiorstw państwowych i prywatnych w drodze zniesienia przywilejów, z jakich korzysta dzisiaj gospodarka państwa-przedsiębiorcy, posiada za sobą jednomyślne niemal poparcie opinii publicznej i w tej formie — to jest jako zasada ogólna — rzadko podawany bywa w wątpliwość. Zwalnia nas to od dłuższych wywodów na temat, który w znacznym stopniu uchodzić może za bezsporny.

Jedną z głównych dziedzin, w której przywileje gospodarki publicznej występują zwykle w sposób jaskrawy i są szczególnie szkodliwe z punktu widzenia całości gospodarczej, stanowi dziedzina opodatkowania. I tutaj więc dłuższe motywowanie zasadniczej potrzeby likwidacji przywilejów podatkowych przedsiębiorstw, stanowiących własność państwa, nie wydaje się nam potrzebne. Mamy natomiast w zakresie kwestyj podatkowych pewną dziedzinę sporną, która zazwyczaj przedstawiana jest w sposób, naszym zdaniem, niesłuszny.

Chodzi mianowicie o problem podatku dochodowego tj., ściślej biorąc, o to, czy podatek ten winny opłacać takie przedsiębiorstwa i warsztaty państwowe, które cały swój zysk obowiązane są przelewać do Skarbu Państwa. Problem ten posiada duże znaczenie praktyczne, dotyczy bowiem z jednej strony największych przedsiębiorstw państwowych, z drugiej zaś również wszystkich takich warsztatów, jak np. szkolne czy więzienne, które nie zostały wydzielone z ogólnej administracji państwowej. Zamiast wpłaty do Skarbu mamy więc tutaj wpłatę do kasy odnośnego urzędu itp.

Stawiając w ten sposób sprawę, zwięźamy odrazu zakres zagadnienia przez wyłączenie spod naszych rozważań przedsiębiorstw państwowych skomercjalizowanych na podstawie rozporządzenia Prezydenta z dn. 17 marca 1927 r. W myśl art. 14 tego rozporządzenia przedsiębiorstwo wydzielone wpłaca do

Skarbu Państwa jedynie 50 proc. czystego zysku bilansowego; tutaj więc obowiązek ponoszenia podatku dochodowego nie może być kwestionowany. Zresztą, w praktyce, przedsiębiorstwa skomercjalizowane — zgodnie z art. 30 rozporządzenia z roku 1927 — od pewnego czasu podatek ten faktycznie opłacają.

Ale czy słusznym jest stanowisko, iż przedsiębiorstwo, które wpłaca do Skarbu cały zysk, pozostały po potrąceniu inwestycji, nie powinno podlegać obowiązkowi ponoszenia podatku dochodowego?

Pogląd taki jest u nas dosyć rozpowszechniony. Nie dawniej, jak w czasie rozprawy budżetowej w komisji senackiej w dn. 12 lutego, p. minister Poniatowski oświadczył: „Ja sądzę, że Lasy Państwowe, jako przedsiębiorstwo, wpłacające cały czysty zysk do Skarbu Państwa, nie powinny płacić podatku dochodowego” („Rynek Drzewny”, Nr. 15). Tezę powyższą podzielać czasami nawet przedstawiciele gospodarki prywatnej. Oto w „Gazecie Polskiej” z dn. 26 lutego znajdujemy artykuł dr Witolda Babińskiego, w którym to artykule pisze autor co następuje: „Jeżeli chodzi o państwowy podatek dochodowy — to zwolnienie od tego podatku Lasów Państwowych z chwilą, kiedy cały czysty zysk przelewają do Skarbu, zasadniczo wydaje się słuszne. Wymiar podatku dochodowego mógłby tu mieć znaczenie tylko wówczas, gdyby inwestycje w Lasach Państwowych osiągnęły kwoty tak wielkie w porównaniu z wpłatą do Skarbu, że suma tych dwóch pozycji dawałaby dochód, od którego należy podatek, przewyższałby dokonaną wpłatę”.

Naszym zdaniem stanowisko powyższe polega na nieporozumieniu.

Tak więc, rozpatrując na razie sprawę z punktu widzenia czysto formalnego, nie widzimy żadnej zasadniczej różnicy między przedsiębiorstwem, które w myśl odpowiednich przepisów wpłaca do Skarbu tylko połowę lub część zysku, a takim, które w zasadzie winno przekazać zysk swój w całości. Pochodzi to stąd, iż również w drugim wypadku przedsiębiorstwo może „zarachować” na poczet należnej Skarbowi kwoty wydatki na inwestycje, zmniejszając w ten sposób sumę, którą obowiązane jest przelać do kas skarbowych. Tymczasem statutowa konstrukcja zysku w przedsiębiorstwie skomercjalizowanym powo-

duże, iż wydatki na inwestycje nie zmniejszają automatycznie wpłaty do Skarbu. W rezultacie, w wypadku krańcowym, przedsiębiorstwo nieskomercjalizowane może na skutek zarachowania inwestycji na poczet należności Skarbu Państwa nie dokonać żadnej wpłaty, mimo wykazania zysku, a jednocześnie znajdujące się w anologicznych warunkach przedsiębiorstwo skomercjalizowane byłoby obowiązane przekazać Skarbowi 50 proc. swego zysku netto, choćby nawet inwestycje były kilkakrotnie większe od ogólnej sumy tego zysku. W ten sposób, gdyby takie przedsiębiorstwo skomercjalizowane ponosiło podatek dochodowy, a uprzywilejowane na skutek zarachowania inwestycji przedsiębiorstwo nieskomercjalizowane było od tego podatku zwolnione, to powyższy stan rzeczy trudno by nazwać sprawiedliwym, nie mówiąc już o wątpliwych „korzyściach” Skarbu Państwa, płynących z takiego rozwiązania.

Tyle, jeśli chodzi o stronę „formalną”.

Przejdźmy teraz do meritum sprawy. Czy istotnie nie ma żadnej różnicy, jeśli przedsiębiorstwo państwowe nieskomercjalizowane (bo ten tylko wypadek jest sporny) nie opłaca oddzielnie podatku dochodowego i przelewa do Skarbu swój zysk czysty w całości oraz gdy takie przedsiębiorstwo podlega obowiązkowi płacenia podatku dochodowego niezależnie od wpłaty do Skarbu?

Pozornie mogło by się wydawać, iż wymiar podatku od dochodu, który i tak będzie w całości przekazany Skarbowi, byłby jedynie niepotrzebnym komplikowaniem sprawy i przysparzaniem zbędnych kosztów. Otóż bynajmniej tak nie jest. Niekoniecznie cały zysk bywa wpłacany do kas skarbowych. A zatem dla Skarbu Państwa nie zawsze będzie obojętne, czy podatek dochodowy jest w rzeczywistości ponoszony oddzielnie, czy też nie.

Ponadto różnica między podatkiem dochodowym a jakimkolwiek innym podatkiem, opłacanym przez przedsiębiorstwo państwowe, jeśli chodzi o sprawę rozrachunku tego przedsiębiorstwa ze Skarbem Państwa, występuje dopiero wówczas, gdy przedsiębiorstwo przynosi straty. Jeśli bowiem działalność przedsiębiorstwa daje nadwyżkę, zwolnienie od podatku dochodowego ma to samo znaczenie jak zwolnienie od jakiegokolwiek in-

nego podatku: zwiększa zysk przedsiębiorstwa o sumę tego podatku. W konsekwencji, w ogólnej wpłacie do Skarbu znajdzie się tutaj zarówno podatek dochodowy, jak i każdy inny podatek.

Inaczej będzie w wypadku straty. Jest to oczywiste, ponieważ podatek dochodowy należy się tylko wówczas, gdy przedsiębiorstwo wykazuje dochód, a inne podatki pobierane są niezależnie od tej okoliczności. W rezultacie Skarb Państwa jest w danym wypadku zainteresowany, aby przedsiębiorstwo opłacało te inne podatki; w przeciwnym razie nie było by wcale wpłaty do Skarbu, albo byłaby ona mniejsza. Natomiast, rzecz zrozumiała, Skarb nie jest zainteresowany w istnieniu obowiązku ponoszenia podatku od dochodu — gdy tego dochodu w ogóle nie ma. Wypadek ten nie może jednak dostarczać argumentu za nieopłacaniem w ogóle podatku dochodowego, bowiem należało by wówczas uznać, iż normalne dla przedsiębiorstw państwowych jest właśnie wykazywanie strat.

Ale idźmy dalej. Jeśli chcemy, aby bilans przedsiębiorstwa państwowego umożliwił porównanie wyników gospodarki tego przedsiębiorstwa i gospodarki przedsiębiorstw prywatnych, musi przedsiębiorstwo państwowe ponosić podatek dochodowy. Społeczeństwo powinno wiedzieć, jaki efekt daje gospodarka państwowa, a właśnie nieponoszenie podatku dochodowego wprowadzić może w błąd co do istotnych wyników gospodarki. Jest bowiem rzeczą jasną, iż na kilka milionów obywateli znajdzie się zaledwie kilku czy kilkunastu takich, którzy będą pamiętali i potrafili się zorientować, iż do wyniku przedsiębiorstwa państwowego wykazanego w bilansie trzeba wprowadzić taką a taką poprawkę z tytułu nieopłacania podatku dochodowego.

A teraz sprawa, naszym zdaniem, najważniejsza. Śmiemy twierdzić, iż nieopłacenie podatku dochodowego umożliwia przedsiębiorstwu oferowanie cen niższych od cen takich przedsiębiorstw, które nie korzystają z tego zwolnienia. Jest zatem rzeczywistym i szkodliwym przywilejem, który w skutkach swoich prowadzić może do dezorganizacji rynku. Pochodzi to stąd, iż przedsiębiorstwo, podlegające podatkowi dochodowemu, musi ten podatek uwzględniać w kosztach własnych, w rezultacie

kalkulacja tego przedsiębiorstwa jest inna, niż w wypadku zakładu, wyposażonego w przywilej nieopłacania podatku dochodowego.

Wywodom powyższym zechce ktoś może zarzucić, iż ponieważ podatek dochodowy ponosi przedsiębiorstwo z dochodu, zatem właśnie wkalkulowanie tego podatku w koszty własne byłoby zbyt duże. Być może, iż odpowiada to nawet praktyce stosowanej w niektórych przedsiębiorstwach. Ale gdyby nawet tak było, taki stan rzeczy nie byłby prawidłowy. Aby to lepiej zrozumieć, wyobraźmy sobie sytuację następującą. Przedsiębiorstwo X wykazuje w roku 1935 — 100.000 czystego zysku, który dla uproszczenia sprawy uznajemy tutaj za równy sumie dochodu podatkowego w znaczeniu ustawy o podatku dochodowym. Podatek dochodowy od tej sumy poniesie przedsiębiorstwo w ciągu roku 1936. Ale w tym okresie gospodarka przedsiębiorstwa zostaje zamknięta stratą. Gdyby więc nasze przedsiębiorstwo w r. 1935 nie uwzględniło podatku dochodowego w kosztach własnych, to w r. 1936 mogłoby być zmuszone do zapłacenia tego podatku z rezerw. Zresztą już samo, normalnie biorąc, coroczne wykazywanie podatku dochodowego w rachunku strat i zysków zmusza racjonalnie prowadzone przedsiębiorstwa do wkalkulowania tego podatku w koszty własne.

Reasumując nasze dotychczasowe wywody, dochodzimy do przekonania, iż z różnych względów realne ponoszenie podatku dochodowego przez przedsiębiorstwa państwowe, nawet nieskomercjalizowane, jest rzeczą konieczną. W sprawie tej popełnia się często taką samą pomyłkę, jak w wypadku podatku dochodowego od uposażeń urzędniczych. Także ten podatek mógłby nie być płacony, a po prostu wystarczyłoby odpowiednio obniżyć pensje urzędników. Tymczasem i tu i tam zasada przejrzystości wymaga w sposób oczywisty realnego ponoszenia podatku od dochodu. Chociażby ze względów optycznych, a więc z uwagi na opinię publiczną. Tylko, że w drugim wypadku chodzi o to, aby opinia publiczna widziała, że urzędnicy państwowi są również opodatkowani, zaś w wypadku pierwszym, aby umożliwić tej opinii ocenę wyników finansowych gospodarki publicznej, postawionej w równej sytuacji pod względem podatkowym z gospodarką prywatną.

(Kurier Polski. 8.III. 36).

SPRAWA OKRESU OBRACHUNKOWEGO PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH

Jak wiadomo, przyjęty w Polsce rok budżetowy oraz ogłaszane corocznie drukiem zamknięcia rachunków państwa obejmują okres od 1 kwietnia do 31 marca roku następnego, przy czym — jeśli chodzi o zamknięcia rachunków państwa — uwzględniany jest okres ulgowy dla wydatków niektórych części budżetu.

Jednocześnie dołączane do zamknięć bilanse przedsiębiorstw państwowych oraz zakładów o charakterze wytwórczym posiadają bardzo różne okresy obrachunkowe. W chwili obecnej, biorąc pod uwagę przedsiębiorstwa i zakłady państwowe, wykazane w grupie B preliminarza budżetowego na rok 1937/38, bilanse tych przedsiębiorstw, dołączone do preliminarza z wyjątkiem jedynie — z niewiadomych powodów — bilansu P. K. P. (oraz Państwowych Przetwórni Mięsnych), obejmują następujące okresy operacyjne:

1. *Okres roczny, odpowiadający okresowi budżetowemu.* Tutaj należą: Polska Poczta, Telegraf i Telefon (do tej pory nie sporządza bilansów; I bilans otwarcia miał być zestawiony na dzień 1. IV. 1937 r.), Państwowa Fabryka Olejów Mineralnych „Polmin”, Państwowa Kopalnia Węgla „Brzeszcze”, Zdrojowiska Państwowe, Państwowe Wydawnictwo Książek Szkolnych, Państwowe Wytwórnie Materiałów Drogowych, Państwowe Zakłady Wodociągowe na Górnym Śląsku, Gazeta Administracji Państwowej, Szpitale Państwowe, Przedsiębiorstwa Państwowego Zakładu Higieny, Państwowe Przetwórnie

Mięsne, Mennica Państwowa oraz Państwowy Zakład Emerytalny (razem 13 przedsiębiorstw i zakładów).

2. *Okres roczny kalendarzowy.* Trzeba tu wymienić: Polskie Koleje Państwowe, Państwowe Zakłady Tele- i Radiotechniczne, Polską Agencję Telegraficzną oraz 5 — niewykazanych po raz pierwszy w preliminarzu na r. 1937/38 — wojskowych wytwórni skomercjalizowanych (razem 8 przedsiębiorstw).

3. *Okres roczny od 1 października do 30 września.* Okres taki posiadają jedynie Lasy Państwowe (razem 1 przedsiębiorstwo).

4. *Okres roczny od 1 lipca do 30 czerwca.* Okres powyższy posiada również tylko jedno przedsiębiorstwo — Zjednoczone Fabryki Związków Azotowych w Mościcach i Chorzowie.

5. *Okres roczny od 1 sierpnia do 31 lipca.* Tutaj należą Państwowe Zakłady Przemysłowo-Zbożowe.

Jest rzeczą ciekawą, iż również bilanse państwowych jednostek gospodarczych, wchodzących do budżetu „Administracji” dochodem netto lub otrzymujących subwencje z tego budżetu, obejmują różne okresy i tak na przykład bilans Instytutu Wydawniczego Państwowej Szkoły Morskiej dotyczy okresu kalendarzowego, bilans zaś Internatu przy tej szkole — okresu od 1.X. do 30.IX. (por. Uwagi Kontroli Państwowej o zamknięciach rachunków państwa i wykonaniu budżetu za 1934/35 r., str. 7).

Jak widzimy z powyższego przeglądu, niejednorodność okresów obrachunkowych, przyjętych w poszczególnych przedsiębiorstwach państwowych i zakładach o charakterze wytwórczym, jest bardzo znaczna i — dodajmy — z biegiem czasu wykazuje raczej wzrost, aniżeli się zmniejsza.

W sprawie wspomnianej niejednorodności Najwyższa Izba Kontroli interweniowała w maju 1935 r. w Ministerstwie Skarbu. Jednakowoż — jak się dowiadujemy z ostatnich Uwag Kontroli Państwowej (za r. 1934/35) — do postulatu Najwyższej Izby o potrzebie ustalenia dla wszystkich przedsiębiorstw państwowych i jednostek gospodarczych okresu obrachunkowego, odpowiadającego okresowi budżetowemu, Ministerstwo Skarbu ustosunkowało się negatywnie. Według oświadczenia Ministerstwa zrównanie okresów obrachunkowych wszystkich przedsię-

biorstw państwowych z okresem budżetowym napotyka na trudności tego rodzaju, jak konieczność uwzględniania:

- a) specjalnego charakteru gospodarczego (Lasy Państwowe),
- b) rolniczego okresu gospodarczego (Zjednoczone Fabryki w Mościcach i Chorzowie oraz Państwowe Zakłady Przemysłowo-Zbożowe),
- c) sezonowego okresu robót inwestycyjnych, a także okresu przeprowadzania rozrachunków międzypaństwowych (Polskie Koleje Państwowe) i wreszcie
- d) okresu potrzebnego na sporządzanie bilansów w takim terminie, by wyniki gospodarki znalazły już swoje odbicie w zamknięciach rachunkowych na dzień 31 marca każdego roku (P. K. P., wytwórnie i zakłady wojskowe, Polska Agencja Telegraficzna i Państwowe Zakłady Tele- i Radiotechniczne).

Powyższe argumenty nie trafiły jednak do przekonania Najwyższej Izbie Kontroli, która też w konsekwencji nie podzieliła stanowiska, zajętego przez Ministerstwo Skarbu. Zdaniem Kontroli „różnorodny charakter gospodarki przedsiębiorstw nie może stać na przeszkodzie ustaleniu dla nich jednolitego okresu obrachunkowego” (wypada żałować, iż N. I. K. P. niestety nie sprecyzowała bliżej swych argumentów). „Również — czytamy dalej — nie mogą stać temu na przeszkodzie względy podane wyżej pod pkt. d), ponieważ wyniki gospodarki przedsiębiorstw, mających okres obrachunkowy, odpowiadający okresowi budżetowemu, znajdują wyraz w zamknięciach rachunków państwa za dany okres budżetowy, chociaż przedsiębiorstwa te sporządzają swe zamknięcia w 3 miesiące później, od przedsiębiorstw, mających okres obrachunkowy odpowiadający rokowi kalendarzowemu”.

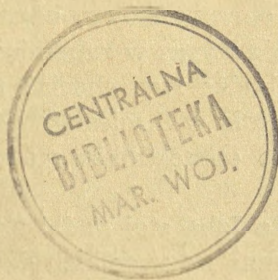
W rezultacie „Najwyższa Izba stoi nadal na stanowisku, że zamierzenia objęte budżetami we wszelkich dziedzinach gospodarki państwowej, jak również wyniki gospodarki finansowej państwa, wykazane w zamknięciach rachunkowych, winny obejmować jednolity okres”.

W ten sposób sporna kwestia, czy może być ustalony jeden okres obrachunkowy we wszystkich przedsiębiorstwach państwo-

wych i zakładach o charakterze wytwórczym, aby w możliwie szerokiej mierze zadośćuczynić słusznej zasadzie jednolitości i przejrzystości w gospodarce państwowej — stanęła niejako na martwym punkcie. W obecnym stanie rzeczy podjęcie w tej sprawie zasadniczej dyskusji oraz wszechstronne zbadanie problemu niejednolitej sprawozdawczości przedsiębiorstw państwowych winnoby w zasadzie należeć do Izb Ustawodawczych. Jakoż nie tak dawno poruszył tę kwestię w jednym ze swych przemówień sejmowych p. poseł Hołyński, wysuwając postulat uporządkowania powyższej dziedziny. W dyskusji nie zanotowaliśmy żadnych sprzeciwów. Mimo to Sejm nie powziął w tej sprawie jakiegokolwiek uchwały czy rezolucji. Trudno również przesądzać, czy to nastąpi w czasie najbliższym. Raczej — wszystko pozostanie po dawnemu.

A może zajmie się tym tematem Komisja, powołana do zbadania gospodarki przedsiębiorstw państwowych?

(III. 37).



295



31822/
12