

Jerzy Serwacki

STATUS PRAWNOFINANSOWY
PAŃSTWOWYCH PRZEDSIĘBIORSTW TERENOWYCH
W ŚWIELE ROZWIĄZAŃ REFORMY GOSPODARCZEJ

Nie słabnące od kilku lat zainteresowanie zmianami systemów finansowych przedsiębiorstw uspołecznionych w Polsce, w stosunkowo małym stopniu dotyczy specyfiki przedsiębiorstw określanych mianem terenowych. Skłania to do podjęcia także tego tematu.

Koncentrując uwagę na przedsiębiorstwach państwowych, zauważyć należy, iż w wydanych w wyniku realizacji reformy gospodarczej przepisach ustawy o przedsiębiorstwach państwowych¹ ustawodawca w ogóle nie używa określenia „przedsiębiorstwa terenowe”, co jest jednym z elementów odróżniających tę ustawę od obowiązującego poprzednio dekretu o przedsiębiorstwach państwowych². Spostrzeżenie to, poczynione w odniesieniu do aktu prawnego, którym kształtowano podstawy statusu przedsiębiorstw państwowych, stanowić może pierwszy sygnał co do stanowiska ustawodawcy w dziedzinie linii demarkacyjnych pomiędzy przedsiębiorstwami określanymi tradycyjnie mianem centralnych a przedsiębiorstwami terenowymi.

Pominięcie w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych pojęcia przedsiębiorstwa terenowego zwiększa w znacznym stopniu, podnoszone w literaturze³ trudności w wyznaczeniu kryteriów służących wy-

¹ Ustawa z dnia 25 IX 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz. U. nr 24, poz. 122, zm.: Dz. U. 1982, nr 45, poz. 289, z 1983 r. nr 36, poz. 165 i nr 39, poz. 176, z 1984 r. nr 45, poz. 242 i nr 54, poz. 275) — zwana dalej ustawą o przedsiębiorstwach państwowych.

² Dekret z dnia 26 X 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych (tekst jednolity Dz. U. 1960, nr 18, poz. 111) — zwany dalej dekretem o przedsiębiorstwach państwowych.

³ Por. np. N. Gajl, *Zasady systemu finansowego przedsiębiorstw państwowych*, Warszawa 1976, s. 17—18; N. Gajl, *Systemy finansowe przedsiębiorstw uspołecznionych*, Warszawa 1980, s. 22—24.

odrębnieniu tej grupy przedsiębiorstw. Jednakże niektóre akty prawne wydane w okresie późniejszym niż ustawa o przedsiębiorstwach państwowych, dają poprzez treść ustanowionych w nich przepisów, podstawy do podjęcia na nowo, tym razem na gruncie rozwiązań ukształtowanych w wyniku reformy gospodarczej, próby określenia cech odróżniających przedsiębiorstwa terenowe od przedsiębiorstw centralnych. W tym względzie, w przepisach prawnych zauważyć można, że ustawodawca, podtrzymując podział przedsiębiorstw na terenowe i centralne⁴, wykazuje dwa różne podejścia do określenia przedsiębiorstwa terenowego. Jedno z nich eksponuje aspekt formalny, a zaprezentowane zostało w ustawie *Prawo budżetowe*⁵. W ustawie tej za państwowe przedsiębiorstwa terenowe uznano przedsiębiorstwa utworzone przez terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej⁶. Drugi sposób podejścia do określenia przedsiębiorstwa terenowego prezentuje ustawodawca w ustawie o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego⁷. Nie pomijając faktu, że przedsiębiorstwa terenowe tworzone są na podstawie uchwał rad narodowych przez terenowe organy administracji państwowej, ustawodawca eksponuje w tym ujęciu cel działalności omawianych przedsiębiorstw, stwierdzając (art. 57 ust. 1), że przedsiębiorstwami terenowymi są przedsiębiorstwa „służące realizacji zadań związanych ze społecznym i gospodarczym rozwojem terenu oraz zaspokajaniem potrzeb ludności”. W związku z tym zauważyć trzeba, że cel działalności przedsiębiorstw terenowych został określony w sposób węższy, niż cel wyznaczony ogółowi przedsiębiorstw państwowych w Polsce⁸. Po pierwsze bowiem, „zaspokajanie potrzeb ludności” jest zadaniem o mniejszym zakresie, niż „zaspokajanie potrzeb społecznych”, o którym mowa w ustawie o przedsię-

⁴ Podział ten pozostaje w związku z przepisami ustawy o przedsiębiorstwach państwowych (art. 9 ust. 1), według którego przedsiębiorstwa państwowe są tworzone przez naczelne oraz centralne organy administracji państwowej lub przez organy administracji państwowej.

⁵ Por. art. 6 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 3 XII 1984 r. *Prawo budżetowe* (Dz. U. nr 56, poz. 283, zm.: Dz. U. 1985, nr 59, poz. 296) — zwanej dalej prawem budżetowym.

⁶ Na uwzględnieniu aspektu formalnego opiera się także określenie przedsiębiorstw terenowych zawarte w dekreście o przedsiębiorstwach państwowych, uznające za państwowe przedsiębiorstwa terenowe, przedsiębiorstwa podległe radom narodowym; por. art. 4 ust. 2.

⁷ Ustawa z dnia 20 VII 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. nr 41, poz. 185, sprost.: Dz. U. 1983, nr 62, poz. 286, zm.: Dz. U. 1984, nr 21, poz. 100, sprost.: Dz. U. 1984, nr 31, poz. 173, zm.: Dz. U. 1985, nr 14, poz. 60) — zwana dalej w skrócie ustawą o systemie rad narodowych).

⁸ Por. art. 1 ust. 1 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych.

biorstwach państwowych, gdyż jak można przypuszczać, dotyczy jedynie ludności danego terenu, a nie potrzeb całego społeczeństwa.

Po drugie, jednoznaczne związanie przez ustawodawcę działalności przedsiębiorstw terenowych z realizacją zadań związanych ze społecznym i gospodarczym rozwojem terenu, wyklucza w zasadzie utworzenie przedsiębiorstwa terenowego, które służyłoby realizacji zadań szerzej pojętych niż rozwój danej części terytorium kraju⁹. Ponadto zauważyć trzeba, co może być istotne dla rozważań nad systemem finansowym omawianych przedsiębiorstw, iż ustawodawca formułując w ustawie o systemie rad narodowych cele działalności przedsiębiorstw terenowych, nie ponowił w odniesieniu do tych przedsiębiorstw stwierdzenia użytego w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych (art. 1 ust. 1), według którego jednym z celów tworzenia przedsiębiorstw państwowych jest „osiąganie efektywnych ekonomicznie wyników”. Nie można wprowadzić wyciągać z tego wniosków zbyt daleko idących, ale może to stanowić jeden z elementów rzucających światło na poglądy ustawodawcy w dziedzinie pozycji finansowej przedsiębiorstw terenowych.

Istotne znaczenie dla rozważań nad statusem przedsiębiorstw terenowych ma także fakt występowania różnych rodzajów przedsiębiorstw należących do tej grupy. W pierwszej kolejności podkreślić trzeba, nie podejmując jeszcze kwestii wpływu tych podziałów na status przedsiębiorstw terenowych, że przedsiębiorstwami użyteczności publicznej jest nie więcej niż jedna czwarta przedsiębiorstw terenowych. Przykładowo bowiem podać można, iż spośród 2858 działających w Polsce w 1983 r. przedsiębiorstw terenowych objętych przepisami ustawy o przedsiębiorstwach państwowych¹⁰, 2189 było przedsiębiorstwami działającymi na zasadach ogólnych, a jedynie 669 przedsiębiorstwami użyteczności publicznej. Wątpliwości natomiast mogą powstać na gruncie ustawy o przedsiębiorstwach państwowych i rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy¹¹ oraz na gruncie ustawy o systemie rad narodowych, przy analizie możliwości tworzenia wspólnych przedsiębiorstw terenowych. Przepisy wprowadzone w ramach reformy gospodarczej dopuszczają możliwość, by na podstawie uchwał dwóch lub

⁹ Por. B. Słotwiński, *Pozycja przedsiębiorstw państwowych wobec rad narodowych i terenowej administracji*, Warszawa 1985, s. 154.

¹⁰ Podana tu liczba nie obejmuje 22 przedsiębiorstw terenowych nie podlegających przepisom ustawy o przedsiębiorstwach państwowych; por. *Raport o procesie realizacji i rezultatach reformy gospodarczej w 1983 roku*, przyjęty przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 22 VI 1984 r.

¹¹ Mowa o rozporządzeniu z dnia 30 XI 1981 r. w sprawie wykonania ustawy o przedsiębiorstwach państwowych (Dz. U. nr 31, poz. 170), zwanym dalej rozporządzeniem wykonawczym do ustawy o przedsiębiorstwach państwowych.

więcej rad narodowych terenowe organy administracji państwowej tworzyły wspólne przedsiębiorstwa terenowe. Nie ma natomiast pewności co do tego, czy dwa lub więcej przedsiębiorstwa terenowe także mogą utworzyć przedsiębiorstwo wspólne. Wydaje się, że ustawa o przedsiębiorstwach państwowych dopuszcza taką możliwość przepisem art. 11 ust. 1, stanowiącym, że „przedsiębiorstwa państwowe [a więc także terenowe przedsiębiorstwa państwowe — podkr. J. S.] mogą utworzyć wspólne przedsiębiorstwo w drodze umowy”.

Można także stać na stanowisku, że również treść przepisów rozporządzenia wykonawczego do ustawy o przedsiębiorstwach państwowych nie wyklucza możliwości utworzenia przedsiębiorstwa wspólnego przedsiębiorstw terenowych, które między innymi tym różniłoby się od przedsiębiorstwa wspólnego rad narodowych, że mogłoby działać w celu zaspokajania potrzeb społecznych na terenie objętym właściwością jednej rady narodowej. Przepisy ustawy o systemie rad narodowych, dotyczące tworzenia wspólnych przedsiębiorstw terenowych (art. 57 ust. 2), dopuszczają natomiast tylko jedną drogę, na której może dojść do utworzenia wspólnego przedsiębiorstwa terenowego — uchwały rad narodowych. Jeśli oznacza to, że przedsiębiorstwa terenowe nie mają prawa zawierania umów o utworzenie przedsiębiorstwa wspólnego, to byłby to istotny element charakterystyki statusu prawnego przedsiębiorstw terenowych, wskazujący na ograniczenie samodzielności tych przedsiębiorstw w stosunku do przedsiębiorstw centralnych.

Przygotowując podstawy do bardziej szczegółowych rozważań, zauważyć należy, że oprócz wymienionych rodzajów przedsiębiorstw terenowych wyróżnić można opierając się na art. 58 ust. 3 ustawy o systemie rad narodowych „przedsiębiorstwa terenowe o szczególnym znaczeniu dla realizacji zadań rad narodowych”¹². Wyróżnienie tej grupy przedsiębiorstw terenowych będzie miało istotne znaczenie dla rozważań nad obowiązkami omawianych przedsiębiorstw wyłaniającymi się na gruncie zmodyfikowanych przepisów o planowaniu społeczno-gospodarczym. Innym rodzajem państwowych przedsiębiorstw terenowych są wreszcie te, które działają jako przedsiębiorstwa terenowe drobnej wytwórczości¹³.

Dla bliższego przedstawienia uwag na temat ukształtowania w wyniku realizacji reformy gospodarczej statusu państwowych przedsiębiorstw terenowych, przypomnieć trzeba zasadnicze postulaty stawiane wcześniej w zakresie reformy gospodarki terenowej. W tym względzie

¹² Por. Słotwiński, *op. cit.*, s. 154—155.

¹³ Por. art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 31 I 1985 r. o drobnej wytwórczości (Dz. U. nr 3, poz. 11).

analiza dokumentów opracowanych przez Komisję do Spraw Reformy Gospodarczej, takich jak *Podstawowe założenia reformy gospodarczej* czy *Kierunki reformy gospodarczej*, wskazuje na fakt formułowania w nich jedynie bardzo ogólnych założeń w omawianej dziedzinie. Jest znamienne, że w dokumentach tych nie zamieszczono właściwie konkretnego programu przekształcenia systemu gospodarczego władz terenowych¹⁴, a problematyka funkcjonowania przedsiębiorstw podległych radom narodowym została całkowicie podporządkowana problematyce działania przedsiębiorstw centralnych. W tej sytuacji uwagę należy skoncentrować na postulatach podnoszonych w literaturze. Są one jednak formułowane głównie pod kątem widzenia działalności gospodarczej rad narodowych, a nie statusu podległych im jednostek gospodarczych. Wymienić tu można: postulat zwiększenia stopnia samorządności terytorialnej i samodzielności gospodarki władz terenowych, postulat stworzenia rozwiązań dających władzom terenowym motywacje do rozwoju działalności gospodarczej i dających im odpowiednie narzędzia oddziaływania na przedsiębiorstwa czy wreszcie postulat stabilności podstaw działalności gospodarczej władz terenowych¹⁵.

Zauważyć trzeba, że dla realizacji postulatów zmierzających do przekształcenia państwowej gospodarki terenowej, pewne podstawy stworzyły dokonane na początku lat osiemdziesiątych zmiany w zakresie podporządkowania przedsiębiorstw państwowych. Występujące poprzednio, w latach siedemdziesiątych, tendencje centralistyczne w zarządzaniu gospodarką narodową doprowadziły do pozbawienia władz lokalnych poważniejszego wpływu na szereg dziedzin gospodarki, mających istotne znaczenie dla zaspokajania potrzeb lokalnych¹⁶. Jedynie w dwóch województwach — katowickim i stołecznym warszawskim państwowe przedsiębiorstwa terenowe nie zostały w większości przekształcone w przedsiębiorstwa centralne¹⁷. Dająca się zaobserwować od 1980 r. zmiana tendencji w tym względzie, zapoczątkowana została uchwałą Rady Państwa i Rady Ministrów w sprawie ramowych kierunków rozszerzania uprawnień terenowych organów władzy i administracji państwowej¹⁸. W wyniku dokonanych zmian przedsiębiorstwami terenowymi stały się przedsiębiorstwa budownictwa ogólnego

¹⁴ Por. J. Regulski, *Władze terenowe a reforma gospodarcza*, [w:] *Reforma po starcie*, red. H. Król, Warszawa 1984, s. 246.

¹⁵ Por. Regulski, *op. cit.*, s. 243—245.

¹⁶ Por. S. Piątek, *Status prawny przedsiębiorstw komunalnych*, [w:] *Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej*, red. M. Kulesza, t. II, Warszawa 1983, s. 168.

¹⁷ Por. M. Szpringer, *Organ założycielski a przedsiębiorstwa terenowe. Katowickie doświadczenia*, „Gospodarka-Administracja Państwowa” 1986, nr 8, s. 29.

¹⁸ Uchwała z 28 XI 1980 r., nie publikowana.

i rolniczego, państwowe gospodarstwa rolne, przedsiębiorstwa rolno-melioracyjne, przedsiębiorstwa ogrodnicze¹⁹. Doprowadziło to do podwojenia liczby państwowych przedsiębiorstw terenowych, na skutek czego w 1983 r. na 6194 przedsiębiorstwa państwowe, niemal połowa — 2880 było przedsiębiorstwami terenowymi²⁰. Nie można zaprzeczyć, że zmiany te²¹ stanowią element reformy gospodarki terenowej. Jednak rozszerzenie kręgu przedsiębiorstw państwowych podporządkowanych władzom lokalnym nie oznacza jeszcze zmiany systemu zarządzania przedsiębiorstwami terenowymi. Stwarza natomiast zachętę do podjęcia bardziej szczegółowej analizy statusu prawnego tych przedsiębiorstw.

Analiza statusu prawnego przedsiębiorstw terenowych, ukształtowanego w wyniku reformy gospodarczej, wskazuje na występowanie w ramach systemu zarządzania tymi przedsiębiorstwami szeregu rozwiązań specyficznych. One właśnie, w niniejszym opracowaniu, stanowią przedmiot zainteresowania. Już na etapie kształtowania statutu przedsiębiorstwa terenowego, w przypadku gdy przedsiębiorstwo to jest przedsiębiorstwem użyteczności publicznej, pojawia się wprowadzona przez ustawodawcę konieczność zatwierdzenia statutu przez terenowy organ administracji państwowej o właściwości ogólnej²², gdyż samo uchwalenie go przez ogólne zebranie pracowników jest, według ustawodawcy, w tym przypadku niewystarczające. Podobnie powoływanie i odwoływanie dyrektora przedsiębiorstwa, przewidziane w kompetencjach rady pracowniczej i organu założycielskiego, w przypadku gdy przedsiębiorstwo ma status przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, należy do wyłącznej kompetencji organu założycielskiego²³. Nastąpiło więc w tym przypadku przesunięcie kompetencji z organu przedsiębiorstwa na terenowy organ administracji państwowej, będący organem założycielskim. Również powoływanie zakładów, filii, oddziałów oraz innych wewnętrznych jednostek organizacyjnych, które sporządzają bilans, może być w przypadku przedsiębiorstwa użyteczności publicznej ograniczone decyzją organu założycielskiego zamieszczoną w akcie o utworzeniu przedsiębiorstwa²⁴. Jeśli natomiast przedsiębior-

¹⁹ Por. Piątek, *op. cit.*, s. 170.

²⁰ Por. *Raport o procesie realizacji i rezultatach...*

²¹ Ważnym wydarzeniem dla omawianego tu procesu zmian było także wydanie w dniu 13 IV 1984 r. rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie określenia rodzajów przedsiębiorstw państwowych, zakładów i innych jednostek państwowych, podporządkowanych radom narodowym poszczególnych stopni (Dz. U. nr 25, poz. 127).

²² Por. art. 59 ust. 2 ustawy o systemie rad narodowych.

²³ Por. art. 34 ust. 1 i 3 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych.

²⁴ Por. art. 9 ust. 3 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych.

stwo terenowe należy do grupy przedsiębiorstw o szczególnym znaczeniu dla realizacji zadań rad narodowych²⁵, jego samodzielność może być ograniczona przez nałożenie na nie decyzją rady narodowej obowiązku opracowywania planów pięcioletnich i perspektywicznych²⁶. W tej samej dziedzinie, planowaniu, można wskazać na jeszcze jedno rozwiązanie specyficzne. Zgodnie z ustawą o systemie rad narodowych (art. 58 ust. 1) przedsiębiorstwo terenowe prowadzi samodzielnie działalność gospodarczą na podstawie własnych planów. Jeśli jednak jest przedsiębiorstwem użyteczności publicznej, to na podstawie przepisów rozporządzenia wykonawczego do ustawy o przedsiębiorstwach państwowych (§ 2 ust. 1) uzyskać musi od organu założycielskiego zatwierdzenie sporządzonego przez siebie planu. W sferze natomiast nakładania na przedsiębiorstwa obowiązków gospodarczych, ustawa o systemie rad narodowych (art. 61 ust. 4) dopuszcza możliwość nakazowego oddziaływania rad narodowych i ich organów na jednostki gospodarki uspołecznionej, w tym więc także na państwowe przedsiębiorstwa terenowe, jedynie w przypadkach i formach przewidzianych w ustawach²⁷. Jeśli jednak chodzi o przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, z których znaczna część jest przedsiębiorstwami terenowymi, organ założycielski, a więc z reguły terenowy organ administracji państwowej, może nałożyć na nie, opierając się na przepisach ustawy o przedsiębiorstwach państwowych (art. 8 ust. 2), obowiązek świadczenia usług na rzecz ludności, określając zakres i warunki ich świadczenia.

Przedstawione wyżej odrębności, polegające na ustanowieniu dla określonych grup przedsiębiorstw terenowych specyficznych rozwiązań dotyczących statusu organizacyjno-prawnego tych przedsiębiorstw, zmierzają w kierunku ograniczenia samodzielności niektórych przedsiębiorstw terenowych. Można by nawet podjąć rozważania nad wpływem samorządności rad narodowych na samodzielność przedsiębiorstw

²⁵ Por. art. 58 ust. 3 ustawy o systemie rad narodowych.

²⁶ Na przykład Wojewódzka Rada Narodowa w Katowicach nałożyła obowiązek opracowywania planów pięcioletnich na trzy przedsiębiorstwa terenowe o szczególnym znaczeniu dla realizacji zadań tej Rady: Wojewódzkie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji, Wojewódzkie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne i Wojewódzkie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej; por. Szpringer, *op. cit.*, s. 28.

²⁷ Na przykład w 1983 r. terenowe organy administracji państwowej, korzystając z upoważnień ustawowych, nałożyły na przedsiębiorstwa terenowe 55 zadań, z czego 30 wynikało z potrzeb obronności kraju, 13 było związane z klęskami żywiołowymi, 6 miało na celu realizację zobowiązań międzynarodowych, 1 było związane z realizacją programu operacyjnego, a 5 z realizacją zamówień rządowych; por. Raport o procesie realizacji i rezultatach reformy gospodarczej w 1983 r.

terenowych²⁸. W literaturze podkreśla się zresztą²⁹, że ograniczenia samodzielności przedsiębiorstw państwowych są łatwiejsze do zaakceptowania w przypadku przedsiębiorstw terenowych, niż w przypadku przedsiębiorstw centralnych, gdyż wchodzi tu w grę rozstrzygnięcie między interesem załogi przedsiębiorstwa państwowego, a interesem lokalnej społeczności. W tym miejscu jednak istotne byłoby przede wszystkim rozważenie, jakie są w świetle rozwiązań wprowadzonych w ramach reformy gospodarczej źródła dostrzeżonych odmienności w statusie organizacyjno-prawnym przedsiębiorstw terenowych w porównaniu z przedsiębiorstwami centralnymi. Analiza rozwiązań specyficznych dla niektórych grup przedsiębiorstw pozwala stwierdzić, że odmienności statusu organizacyjno-prawnego państwowych przedsiębiorstw terenowych nie wynikają bynajmniej z ich podporządkowania. Źródłem odmienności jest raczej charakter zadań jakie mają do spełnienia niektóre z przedsiębiorstw terenowych. Idzie tu w szczególności o przedsiębiorstwa użyteczności publicznej i przedsiębiorstwa o szczególnym znaczeniu dla realizacji zadań rad narodowych. Jest wprawdzie faktem, że większość przedsiębiorstw użyteczności publicznej podporządkowana jest terenowym organom administracji państwowej (w 1983 r. na przykład, spośród 786 przedsiębiorstw użyteczności publicznej 669 było przedsiębiorstwami terenowymi). Jednak nie można zapominać, że przedsiębiorstwa użyteczności publicznej i przedsiębiorstwa o szczególnym znaczeniu dla realizacji zadań rad narodowych nie dominują bynajmniej ilościowo w grupie przedsiębiorstw terenowych. Dlatego nie można przyjąć, że specyficzne rozwiązania ustanowione z myślą o nich, są charakterystyczne dla całej grupy przedsiębiorstw terenowych. Jest znamienne, że w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych nie ma ani jednego rozwiązania odmiennego dla przedsiębiorstw, których organem założycielskim jest terenowy organ administracji państwowej. Odmienności takie występowały w dekrete o przedsiębiorstwach państwowych, ale realizacja reformy gospodarczej prowadzi do ujednolicenia statusu organizacyjno-prawnego przedsiębiorstw terenowych i centralnych, z odstępstwami jedynie w odniesieniu do przedsiębiorstw o specyficznym charakterze zadań.

Szczególnie istotna jednak, dla rozważań nad ukształtowaniem w wyniku reformy gospodarczej statusem państwowych przedsiębiorstw terenowych, jest analiza rozwiązań składających się na status prawnofinansowy tych przedsiębiorstw. W tym względzie, jeśli pominąć

²⁸ Por. Z. Dziembowski, *Rady narodowe — działalność gospodarcza*, Warszawa 1985, s. 64—77.

²⁹ Por. Piątek, *op. cit.*, s. 173.

rozwiązania analogiczne do stosowanych w odniesieniu do przedsiębiorstw centralnych, uwagę trzeba najpierw zwrócić na ewentualne rozwiązania specyficzne w zakresie finansowania działalności eksploatacyjnej przedsiębiorstw terenowych. Także tutaj w pierwszej kolejności dają się zauważyć rozwiązania odrębne dotyczące gospodarki finansowej przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Wymienić tu można specyficzne dla tych przedsiębiorstw zasady ustalania opłat za świadczone usługi³⁰, czy specyficzne metody kształtowania funduszu płac tych przedsiębiorstw. W zakresie finansowania działalności eksploatacyjnej, szczególnie ważna odrębność systemu finansowego przedsiębiorstw użyteczności publicznej związana jest z tym, że nie są one nastawione na osiąganie zysku. Z tego właśnie wynika specyficzne dla przedsiębiorstw użyteczności publicznej, sprzeczne z zasadą samofinansowania³¹, ustawowe uprawnienie³² do otrzymania od organu założycielskiego dotacji³³ w przypadku prowadzenia działalności nierentownej, lecz koniecznej ze względu na potrzebę zaspokajania potrzeb ludności. Odrębności na tej płaszczyźnie wyłaniają się także w związku z tym, że niektóre państwowe przedsiębiorstwa terenowe działają w formie przedsiębiorstw drobnej wytwórczości, co nie dotyczy oczywiście przedsiębiorstw centralnych. Rozwiązania prawnofinansowe, ustanowione jako specyficzne dla przedsiębiorstw drobnej wytwórczości, będą więc dotyczyły części przedsiębiorstw terenowych, a w żadnym wypadku nie będą mogły być stosowane do przedsiębiorstw centralnych. Rozwiązań takich jest zresztą dość dużo, a przykładowo wymienić można: możliwość finansowania składników majątku przedsiębiorstwa drobnej wytwórczości ze środków wojewódzkiego funduszu rozwoju drobnej wytwórczości, preferencje kredytowe dla przedsiębiorstw drobnej wytwórczości, zwolnienie od obowiązku wpłacania kaucji z tytułu realizacji inwestycji, ulgę w podatku dochodowym³⁴ czy zwolnienie, na pewien czas, od tego podatku³⁵. Ale gdy chodzi o status prawnofinansowy przedsiębiorstw terenowych, rozwiązania odrębne dotyczą nie tylko określonych grup przedsiębiorstw

³⁰ Patrz: Dziembowski, *op. cit.*, s. 81—86.

³¹ Por. Piątek, *op. cit.*, s. 184.

³² Por. art. 8 ust. 3 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych.

³³ Por. B. Ciał, S. Chudzyński, *Polska reforma gospodarcza. Finanse*, Warszawa 1982, s. 43—44.

³⁴ Por. uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 30 VI 1985 r. w sprawie odbudowy i rozwoju państwowych przedsiębiorstw terenowych drobnej wytwórczości (Mon. Pol. nr 19, poz. 144).

³⁵ Por. zarządzenie Ministra Finansów z dnia 15 I 1986 r. w sprawie zwolnienia od podatku dochodowego nowo uruchamianych zakładów państwowych przedsiębiorstw terenowych drobnej wytwórczości (Mon. Pol. nr 3, poz. 18).

wchodzących w skład przedsiębiorstw terenowych. W tym bowiem przypadku można wskazać na rozwiązania specyficzne dla całej kategorii przedsiębiorstw terenowych, odróżniające je od przedsiębiorstw centralnych. W szczególności, w zakresie finansowania działalności eksploatacyjnej, przedsiębiorstwa terenowe, niezależnie od tego jaki jest charakter spełnianych przez nie zadań, mogą być wyposażone w środki obrotowe drogą pomniejszania wysokości funduszu zasobowego danej rady narodowej³⁶. Możliwości takiej oczywiście nie ma w przypadku gospodarki finansowej przedsiębiorstw centralnych. Ponadto rady narodowe, po dokonaniu zwrotu nie wykorzystanych dotacji celowych i odpisu na fundusz zasobowy, dysponują pozostałą częścią nadwyżek budżetowych, mogąc z roku na rok kumulować płynące stąd środki. Nadwyżki te mogą być przeznaczone między innymi na finansowanie terenowych potrzeb gospodarczych³⁷, a więc w pewnych przypadkach mogą być źródłem finansowania działalności eksploatacyjnej przedsiębiorstw terenowych. Podobnie jest w przypadku finansowania działalności inwestycyjnej. Wspomniane nadwyżki budżetowe mogą posłużyć, według przepisów ustawy *Prawo budżetowe*³⁸, dofinansowaniu inwestycji finansowanych z budżetów terenowych, a więc także inwestycji realizowanych w państwowych przedsiębiorstwach terenowych. Ze środków funduszy zasobowych natomiast, możliwe jest zarówno bezpośrednie wyposażanie przedsiębiorstw terenowych w środki trwałe, jak i udzielanie pomocy tym przedsiębiorstwom w spłacie kredytów bankowych zasięgniętych na sfinansowanie inwestycji³⁹. Ponieważ możliwości te dotyczą wyłącznie przedsiębiorstw terenowych i nie mają odpowiedników w gospodarce centralnej, znów można mówić o odrębności na płaszczyźnie prawnofinansowej w stosunku do przedsiębiorstw centralnych.

Wskazane odrębności nie stanowią bynajmniej wyczerpującego wyliczenia rozwiązań specyficznych dla gospodarki finansowej przedsiębiorstw terenowych. Mogą jednak stanowić podstawę do stwierdzenia, że dokonane wcześniej spostrzeżenie, iż w ramach reformy gospodarczej ustawodawca zmierza do zatarcia różnic organizacyjno-prawnych pomiędzy przedsiębiorstwami terenowymi a przedsiębiorstwami centralnymi, stanowi tylko jedną stronę zagadnienia. Z drugiej strony bowiem, mimo istotnych kroków unifikacyjnych ustawodawcy także na płaszczyźnie prawnofinansowej, w dalszym ciągu można mówić o istnieniu specyfiki statusu prawnofinansowego przedsiębiorstw terenowych.

³⁶ Por. art. 73 ust. 2 pkt 2 *Prawa budżetowego*.

³⁷ Por. art. 63 ust. 3 *Prawa budżetowego*.

³⁸ Art. 63 ust. 3.

³⁹ Por. art. 73 ust. 2 pkt 2 i 3 *Prawa budżetowego*.

Nasuwa się w związku z tym pytanie, na ile obecny stan prawny stwarza sprzyjające warunki podejmowania inicjatyw gospodarczych przez władze terenowe. W tym względzie dostrzec trzeba z jednej strony głosy podnoszące zbyt wąskie kompetencje i zbyt małą ilość środków materialnych oraz finansowych potrzebnych do prowadzenia efektywnej polityki gospodarczej władz lokalnych w odniesieniu do przedsiębiorstw terenowych⁴⁰, a z drugiej strony okoliczności wiążące się z faktem zasilania przez te przedsiębiorstwa budżetów terenowych. W tym drugim przypadku zauważyć należy, iż rozliczanie się przedsiębiorstw terenowych z budżetami rad narodowych mogłoby stanowić dla władz lokalnych istotny element motywacyjny do rozwijania działalności przedsiębiorstw rentownych⁴¹, by w ten sposób zwiększać dochody budżetowe. Podatki od rentownych przedsiębiorstw terenowych mogłyby przecież stanowić nawet główną część dochodów własnych budżetów terenowych⁴². Dające się zauważyć w ostatnich latach występowanie znacznych nadwyżek w budżetach terenowych na etapie ich wykonywania⁴³, dodatkowo stwarza radom narodowym zwiększone możliwości w zakresie finansowania rozwoju terenowych jednostek gospodarczych. Czy jednak rady narodowe wykorzystują posiadane możliwości? Wstępna ocena wyników badań prowadzonych przez Katedrę Prawa Finansowego Uniwersytetu Jagiellońskiego na terenie trzech województw Polski południowej wykazuje na przykład, że mimo ciągłego zwiększania się wysokości funduszy zasobowych, nie ma przypadków udzielenia ze środków tych funduszy pomocy przedsiębiorstwom terenowym w spłacie zaciągniętych kredytów inwestycyjnych, a przypadki wyposażenia przedsiębiorstw terenowych w środki trwałe czy obrotowe zdarzają się tylko szczeblu wojewódzkim⁴⁴.

⁴⁰ Por. Szpringer, *op. cit.*, s. 29.

⁴¹ Niektóre przedsiębiorstwa terenowe, na przykład przedsiębiorstwa remontowo-budowlane, osiągają bardzo wysoką rentowność, dochodzącą aż do 50%; por. Szpringer, *op. cit.*, s. 29.

⁴² Por. M. Gintowt-Jankowicz, *Gospodarka finansowa miejskich przedsiębiorstw państwowych*, [w:] *Struktura prawno-administracyjna i finansowa gospodarki miast uprzemysłowionych (zagadnienia prawnoteoretyczne)*, red. N. Gajl, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1978, s. 217.

⁴³ Por. np. H. Biernacka, *Sytuacja finansowa państwa w 1985 r.*, „Finanse” 1986, nr 6, s. 63.

⁴⁴ Należy zaznaczyć, że ustawodawca, w przepisach prawnych, reprezentuje jednak pogląd, iż doposażenie z funduszu zasobowego przedsiębiorstwa terenowego w środki trwałe i obrotowe oraz udzielenie mu pomocy w spłacie kredytów inwestycyjnych, wiąże się z sytuacją, którą z ekonomicznego punktu widzenia należy oceniać negatywnie; por. § 70 ust. 2 zarządzenia ministra finansów z dnia 29 XII 1984 r. w sprawie zasad i trybu wykonywania budżetu państwa (Mon. Pol. nr 31, poz. 215, zm.: Mon. Pol. 1985, nr 15, poz. 119 i nr 48, poz. 314).

Dużo jest więc elementów wskazujących na to, że stan realizacji reformy gospodarczej w odniesieniu do państwowych przedsiębiorstw terenowych oraz stopień urzeczywistniania wprowadzonych rozwiązań są wciąż jeszcze niewystarczające.

Katedra Prawa Finansowego
Uniwersytet Jagielloński

Jerzy Serwacki

THE LEGAL-FINANCIAL STATUS
OF STATE-OWNED LOCAL ENTERPRISES
IN THE LIGHT OF SOLUTIONS OF THE ECONOMIC REFORM

The legal regulations issued under the economic reform, which have formulated the status of state-owned local enterprises, reveal two different approaches of the legislator to define the local enterprise. One of them, stressing the formal aspect, considers that state-owned local enterprises are those which have been established by local organs of state administration. The other one, not neglecting the former formula, stresses the aim of those enterprises and suggests that the local enterprises are those which realise the tasks connected with social and economic local development and meeting the needs of the population.

The realisation of postulates in relation to a change of position of the discussed group of enterprises in the national economy has led to some changes of quantitative character. Since 1980 the number of state-owned local enterprises was doubled, which resulted from the change of the range of subordination of state-owned enterprises. In consequence, in 1983 of the 6.194 state-owned enterprises almost a half (2.880) were local enterprises.

An analysis of the legal status of local enterprises, established as a result of the economic reform, shows several specific solutions in the system of management of some local enterprises. They refer in particular to a shift of some definite competences from the organs of the enterprise to the founding organ, the sphere of economic planning, and the range of application of directive methods of influencing enterprises. The dissimilarities of organisational-legal status of state-owned local enterprises, however, do not result from their subordination. The source of dissimilarity is the character of tasks which some local enterprises have to fulfil (enterprises of public utility, enterprises of particular importance of realisation of the tasks of people's councils). Although the majority of enterprises of public utility are subordinated to local organs of state administration, the enterprises, and therefore it cannot be admitted that the specific solutions of organisational-legal status of enterprises are not predominant in the group of local enterprises, and therefore it cannot be admitted that the specific solutions of organisational-legal status established for them are characteristic for the whole group of local enterprises. It may suggest a conclusion that the realisation of the economic reform leads towards a unification of organisational-legal status of local and central enterprises, with exceptions only to enterprises with tasks of specific character.

An analysis of the legal-financial status of state-owned local enterprises reveals a number of specific solutions for public utility enterprises (the rules of fixing fees for services, the methods of wage fund formation, the right to receive subsidies), or for enterprises of small production (the possibility to cover financial needs from the means of regional funds of small production development, the credit preferences, the release from the duty of paying a deposit when realising investments, the income tax allowances and exemptions). As for the legal-financial status, the solutions specific for the whole category of local enterprises, distinguishing them from central enterprises, can be pointed out (the possibilities of supplying the local enterprises with working assets through reducing the resources of the people's council, the possibilities of direct and indirect financing from the same resources of investments of local enterprises, the possibilities of financing of exploitation and investment activity of local enterprises from the local budget surplus). It appears then that the statement of the trend of legislation to remove the organisational-legal discrepancies between local enterprises and central enterprises, is only one side of the problem. Otherwise, despite some actual steps towards unification, also in the legal-financial area, a specific legal-financial status of local enterprises still exists.

A remark must be made, that as a rule the people's councils do not notice the possible advantages of development of local enterprises and do not avail themselves of the existing possibilities of development of local economy. At the same time it is maintained that competences are too narrow and financial means too scarce to carry an effective economic policy of local authorities in relation to local enterprises. Thus there are many elements pointing out that the state of realisation of the economic reform in relation to state-owned local enterprises and the degree of realisation of the introduced solutions are still inadequate.