

Andrzej Bieńkowski*, Wiesław Łyczek* Włodzimierz Puliński*

PAŃSTWOWY SEKTOR ROLNY
W WARUNKACH FUNKCJONOWANIA REFORMY GOSPODARCZEJ

1. Istota kwestii agrarnej w Polsce - rola sektora państwowego
w jej rozwiązywaniu

Zadaniem polityki agrarnej w krótkim okresie będzie łagodzenie, a w perspektywie stworzenie trwałych przesłanek rozwiązywania w sposób możliwie najmniej bolesny istniejącej kwestii agrarnej, kształtowanie warunków do możliwie płynnego procesu modernizacji rolnictwa.

Udział poszczególnych typów gospodarstw rolnych w rozwiązywaniu konkretnego kształtu kwestii agrarnej stanowi najpełniejsze ogólnospołeczne kryterium oceny ekonomicznej efektywności i społecznej przydatności danego sektora. Reforma zasad funkcjonowania gospodarstw państwowych, jako podstawowy element polityki agrarnej wobec tego sektora powinna zatem stworzyć możliwie stabilne przesłanki realizacji tak określonego celu. Konieczne jest przeto uruchomienie mechanizmów kojarzących interesy załogi i przedsiębiorstwa z interesem ogólnospołecznym.

Ażeby właściwie ocenić działanie nowego mechanizmu gospodarczego w PGR należy przede wszystkim prawidłowo odczytać treść kwestii agrarnej w Polsce, co stworzy właściwą płaszczyznę oceny roli tego sektora w jej rozwiązywaniu. Udział gospodarstw państwowych w przewyżczeniu aktualnego kształtu kwestii agrarnej wyznaczony jest przez produktywność i ekonomiczną efektywność tego sektora, która (przy danych zasobach ziemi, pracy i środków produkcji) uzależniona jest w zasadzie od mechanizmu jego funkcjonowania.

* Dr, adiunkt w Instytucie Ekonomii Politycznej UŁ.

Ekonomiści rolni niejednakowo odczytują treść kwestii agrarnej. Według Adama Runowicza¹ kwestia rolna w Polsce Ludowej nie została właściwie rozpoznana. Była to i jest przede wszystkim kwestia niedostatecznej wydajności pracy. Została jednak odczytana jako kwestia produkcji globalnej. Tymczasem okazało się, że forsowanie produkcji globalnej bez odpowiedniego wzrostu wydajności pracy powoduje bardzo negatywne skutki. Z opinią tą można zgodzić się tylko częściowo. To znaczy nie można zapomnieć, realizując konieczny wzrost produkcji globalnej, o stymulowaniu wzrostu wydajności pracy².

Występuje tu więc typowy dylemat pomiędzy potrzebami krótkiego i długiego okresu. W pierwszym, zawsze szczególnie preferowanym i obiektywnie koniecznym, zadaniem rolnictwa było, wobec niskiego poziomu wyżywienia i silnej dynamiki popytu na żywność, zapewnienie dostatecznej podaży produktów rolnych. W długim okresie celem strategicznym musi być wzrost wydajności pracy, gdyż jak wykazuje praktyka - to właśnie niedostateczna wydajność pracy stwarza główną barierę rozwoju produkcji rolnej. Kwestia rolna rysuje się więc zarówno jako problem niedostatecznej produkcji globalnej w krótkim okresie, jak i zbyt niskiej wydajności pracy w okresie długim.

Zadaniem polityki agrarnej byłoby w konsekwencji ustalenie właściwych proporcji działania na rzecz wzrostu produkcji globalnej, jak i wydajności pracy. Nie może to oznaczać gwałtownej socjalizacji rolnictwa. Wymaga natomiast stopniowej ewolucji struktury agrarnej w kierunku wyznaczonym kształtowaniem się krańcowej wydajności rolniczych czynników produkcji w poszczególnych typach gospodarstw, a to wcale nie musi oznaczać powiększania stanu posiadania ziemi w państwowym i spółdzielczym sektorze.

Miarę ekonomicznej sprawności (w odniesieniu do wzrostu wydajności pracy w długim okresie) poszczególnych typów gospodarstw rolnych może stanowić efektywność substytucji nakładów pracy żywej i ziemi pracą uprzedmiotowioną. Informuje ona o efektywności postępu technicznego w danym typie gospodarstwa, co świadczy o perspek-

¹ Patrz także: A. R u n o w i c z, Mechanizm rozwoju rolnictwa, "Wieś i Rolnictwo" 1979, nr 1/22, s. 20.

² Podobny pogląd reprezentuje A. Woś: "Kwestia agrarna w Polsce końca XX w. polega na tym, że istnieje wielka liczba gospodarstw, które wytwarzają drogo (w sensie kosztów społecznych), osiągają niskie wydajności jednostkowe i nie mają siły na przełamanie stanu stagnacji" A. W o ś, Strategia polaryzacji. Podyskutyjmy: o polityce agrarnej, - "Życie Gospodarcze" 1984, nr 4.

tywicznych szansach produkcyjnych istniejących sektorów rolnictwa. Długookresowe badania empiryczne³ wskazują, że w przypadku rolnictwa indywidualnego nie tylko występowała efektywna substytucja nakładów, ale i efektywność tego procesu ulegała poprawie. Natomiast w przypadku rolnictwa państwowego zmiana struktury nakładów przyczyniała się wprawdzie do poprawy efektywności produkcji, ale w coraz mniejszym stopniu. Oznacza to względne nasycenie techniką gospodarki PGR i wskazuje na racjonalność forsowania tegoż postępu w gospodarce indywidualnej. Znajduje się ona w chwili obecnej na "ścieżce wznoszącej" - gdzie wzrost kapitałochłonności kompensowany jest rosnącym spadkiem ziemio- i pracochłonności. W odniesieniu do sektora państwowego zarysowała się natomiast potrzeba poprawy efektywności substytucji czynników produkcji. Wymaga to w najbliższym czasie uporządkowania gospodarki już posiadanymi przez PGR zasobami kapitałowymi.

Treść naszej kwestii rolnej oraz analiza krótko- i długookresowych wskaźników efektywności poszczególnych sektorów wskazuje, że polityka agrarna nie może zmierzać do szybkiej zmiany struktury agrarnej w kierunku wzrostu udziału sektora uspołecznionego. Przyspieszać natomiast należy procesy koncentracji w ramach gospodarki chłopskiej (pamiętając, że tylko część gospodarstw chłopskich jest w stanie efektywnie wprowadzać postęp techniczny). Należy preferować go w tych gospodarstwach, nawet kosztem gospodarki uspołecznionej.

W odniesieniu do PGR szczególnego znaczenia nabiera w konsekwencji modernizacja mechanizmu funkcjonowania, której pierwszorzędym i trwałym efektem powinna być racjonalizacja wykorzystania już posiadanych czynników produkcji. Podstawowe uwarunkowania mechanizmu gospodarczego stanowią: system społeczno-gospodarczy, stosunki produkcji, poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego, a także poziom świadomości społecznej⁴. W ponad trzydziestoletniej historii działania gospodarstw państwowych niejednokrotnie ujawnił się negatywny wpływ niektórych elementów powyższych uwarunkowań na ich gospodarkę. Mamy tu na myśli szczególnie rozbudowany system (w istocie darmowego) rozdzielnictwa środków produkcji, rozbudowany system dotacji. Permanentna nieefektywność działającego w tych

³ Zobacz: W. R e b i s z, Efektywność gospodarowania w rolnictwie a technika wytwarzania, "Wiś Współczesna" 1983, nr 1, s. 43.

⁴ Por.: W. M i s i u n a, Funkcjonowanie mechanizmu gospodarczego w rolnictwie, "Wiś Współczesna" 1982, nr 12, s. 16.

warunkach mechanizmu gospodarczego rodziła tendencję do tworzenia się żywiołowych "submechanizmów" zapewniających działanie gospodarki. Skrajnym przejawem tych nowych "submechanizmów" było powstawanie klik, lobby, korupcji, partykularyzmu i woluntaryzmu.

Rok 1981 przyniósł (jak się wydaje) ostateczną kompromitację dotychczasowego systemu nakazowo-rozdzielczego. Wystąpiły zakłócenia gospodarki na nieznaną dotychczas skalę. Bardzo szybko ukształtował się inny mechanizm gospodarczy: wolnorynkowy z jaskrawymi przejawami spekulacji⁵. Reforma gospodarcza w PGR (i poza nią) powinna zatem w pierwszym rzędzie eliminować opisane wyżej negatywne zjawiska, przywrócić planowość gospodarowania poprzez sprowadzenie zadań planu do realiów gospodarki oraz uruchomienie ekonomicznych instrumentów jego realizacji. Winna wprowadzić do przedsiębiorstw konieczność rzeczywistego, a nie pozornego rachunku ekonomicznego. Stanowi to podstawowy cel każdej reformy gospodarczej. Od powodzenia w realizacji tego zadania zależy jej dalszy los.

2. Zarys koncepcji nowych zasad funkcjonowania państwowego sektora w rolnictwie

Nowe rozwiązania ekonomiczno-finansowe stanowią próbę odejścia od stosowanego wcześniej systemu nakazowo-rozdzielczego. Podstawę nowego systemu, konkretyzowaną w rozwiązaniach szczegółowych, stanowią bowiem powszechnie znane dziś zasady: samodzielności, samorządności i samofinansowania przedsiębiorstw. Przygotowując nowe rozwiązania systemowe przyjęto następujące założenia:

- zapewnienie stabilizacji rozwoju gospodarki indywidualnej (co m. in. likwidowałoby presję wywieraną na PGR dotyczącą przyjmowania gruntów, a nawet stwarzałoby możliwość pozbywania się przez nie gruntów nieprzydatnych do racjonalnego gospodarowania),
- umożliwienie bardziej opłacalnych warunków produkcji rolnej i wprowadzenie zasady, że wzrost kosztów produkcji będzie rekompensowany podwyżką cen skupu produktów rolnych (co umożliwiłoby odejście od systemu dotacji, dopłat, bonifikat),
- stworzenie warunków do samodzielnego kształtowania ekonomicznie uzasadnionej struktury produkcji.

⁵ Ibidem, s. 19.

Nowe rozwiązania systemowe wprowadziły zasadę, że przedsiębiorstwa w pełni samodzielnie kształtują swoją organizację i strukturę produkcji oraz planują działalność gospodarczo-finansową. Podstawę bieżącego kierowania przedsiębiorstwem stanowi samodzielnie opracowany przez nie roczny plan gospodarczo-finansowy, uwzględniający założenia perspektywicznego planu gospodarczego urzędnika przedsiębiorstwa oraz aktualną sytuację produkcyjno-ekonomiczną. Planowanie odbywa się na szczeblu zakładów a plan gospodarstwa wielozakładowego stanowi sumę planów zakładów. Plan ten opiniowany jest przez bank finansujący daną jednostkę, a następnie uchwalany przez zarząd.

Koncepcja reformy zakłada, że cała działalność gospodarczo-finansowa prowadzona jest na podstawie rozrachunku gospodarczego. W konsekwencji ograniczono (z perspektywą całkowitej eliminacji) tytuły dotacyjne. Ustalono, że gospodarstwa państwowe mają prawo do korzystania z kredytów bankowych na warunkach jednakowych dla całego rolnictwa, ujednolicono zasady opodatkowania.

W odniesieniu do inwestycji przyjęto zasadę, że przedsiębiorstwa same podejmują decyzje w tym zakresie, a równocześnie ponoszą wszystkie skutki procesu inwestycyjnego. Cel takiego podejścia jest bardzo wyraźny - zainteresowanie przedsiębiorstw prawidłowym ich przygotowaniem oraz sprawną i terminową realizacją. Inwestycje finansowane są z funduszu rozwoju przedsiębiorstwa oraz (po raz pierwszy w PGR) z długoterminowego kredytu bankowego, przy czym warunki ich udzielania ustalone zostały jednakowo dla wszystkich sektorów rolnictwa.

Ostateczny wynik finansowy działalności przedsiębiorstwa przyjmuje postać zysku lub straty.

Przegląd zarysowanych powyżej zasad systemu funkcjonowania sektora państwowego, wzbogaconych o nowe reguły wynagradzania pozwala sformułować opinię, iż odpowiadają one postulatowi usprawniania gospodarki rolnej sformułowanym w pierwszej części niniejszego opracowania. Należy jednak odpowiedzieć na zasadnicze pytanie, w jakim stopniu sprawdziły się one w praktycznym działaniu reformy gospodarczej⁶.

⁶ Odpowiedź na to pytanie staramy się sformułować na podstawie własnych badań przeprowadzonych w latach 1982, 1983 i 1984 w wybranych PGR regionu łódzkiego (a także odwołując się do innych badań).

Problematykę funkcjonowania PGR ujmować będziemy w trzech zasadniczych płaszczyznach: organizacyjnej, regulacyjnej i motywacyjnej.

3. Organizacyjne przesłanki gospodarowania PGR

3.1. Gospodarstwa rolne a otoczenie

Wdrażanie nowych rozwiązań ekonomiczno-finansowych w PGR pociągnęło za sobą konieczność zmian w relacjach przedsiębiorstwo - organ założycielski. Gospodarstwa rolne zostały organizacyjnie podporządkowane wojewódzkim organom administracji państwowej. Zmiana ta szczególnie korzystnie wpłynęła na warunki pracy przedsiębiorstw, które działają w regionach typowo rolniczych. Odmiennie układa się sytuacja gospodarstw rolnych z ośrodków przemysłowych, których interesy przegrywają w konfrontacji z regionalnymi potentatami przemysłowymi.

Związki PGR z organem założycielskim zachowały wprowadzić formalno-administracyjny charakter, ale nie jest to obecnie dla przedsiębiorstw tak uciążliwe jak przed reformą. Oddziaływanie organu założycielskiego przejawia się w zasadzie w formalnej akceptacji planów gospodarczych i w pełnieniu ograniczonych funkcji kontrolnych. Nie wyklucza to jednak występowania nieformalnej presji z ich strony, a także ze strony organizacji politycznych na decyzje przedsiębiorstw⁷.

Modyfikacja zasad tworzenia planu zmieniła rolę przedsiębiorstw w procesie planowania. Dotychczas resort rolnictwa za pośrednictwem zjednoczeń przekazywał podległym sobie jednostkom dyrektywy planistyczne. Od roku 1981 PGR planują samodzielnie. Plany powstają na szczeblu zakładów. Wyjątek stanowi plan inwestycyjny, który na ogół tworzony jest na szczeblu przedsiębiorstwa. Stwarza to przesłanki do racjonalizacji gospodarowania tego sektora, poprzez urealnienie i uelastycznienie jego działalności. Niestety, te pozytywne przesłanki w obecnej sytuacji cenowej i zaopatrzeniowej nie

⁷ Por. także: W. J ó Ź w i a k, J. G a j e w s k i, Reforma gospodarcza w rolnictwie państwowym w opinii dyrektorów PGR, "Zagadnienia ekonomiki rolnictwa" 1983, nr 6, s. 33.

rodzą pozytywnych skutków. Plany są w dużej mierze fikcją. W przedsiębiorstwach przywiązuje się do nich niewielką wagę. Traktuje się je jako formalną podstawę do akceptacji zamierzeń przez Urząd Wojewódzki i bank. Odnosi się wrażenie, że partnerzy w procesie planowania: zakłady - przedsiębiorstwo - Urząd Wojewódzki - bank, zawarli cichą umowę, że dla dobra realnych procesów gospodarczych nie będą przywiązywali zbyt dużej wagi do ustaleń planu. Dotychczasowa praktyka planistyczna jest wprawdzie korzystna dla przedsiębiorstw, ale podważa realność i sens planowania.

O ile charakter nowych powiązań przedsiębiorstw z organem założycielskim zawiera, pomimo zgłoszonych zastrzeżeń, elementy pozytywne, to w przypadku zrzeszeń niewiele jest powodów do sformułowania podobnej opinii. Przypomnijmy tylko, że w myśl założeń reformy zrzeszenie jest formą związku samodzielnych przedsiębiorstw powiązanych nie na zasadzie więzi administracyjnych, lecz interesu ekonomicznego. Nie stanowi ono zatem formy koncentracji zarządzania ani z punktu widzenia administracji gospodarczej, ani przedsiębiorstwa. Oznacza to, że zrzeszenie nie może przejmować kompetencji organu założycielskiego w dziedzinie nadzoru i kontroli, nie może również decydować w sprawach gospodarki przedsiębiorstwa. W stosunkach z organami centralnymi nie mogą zrzeszenia występować w roli podmiotu planowania. Oznacza to, że nie mogą ich obowiązywać żadne dyrektywne wskaźniki i zadania. Należy podkreślić także, że samo przedsiębiorstwo nie może dobrowolnie delegować na zrzeszenie swych uprawnień do decydowania o jego działalności, gdyż wchodziłoby to w kolizję z ustawowo zagwarantowanymi uprawnieniami samorządów pracowniczych w tej dziedzinie i odpowiedzialnością jednostki za wyniki gospodarowania⁸.

Każdy nowo stworzony układ organizacyjny zakłada dodatnie oddziaływanie elementów stojących wyżej w hierarchii zależności na elementy w jakimś sensie im podporządkowane. W rzeczywistości oddziaływanie to może rodzić trojaki efekty: pobudzać skuteczność działania podległych elementów, być dla ich efektywności obojętne, wreszcie - może osłabiać sprawność funkcjonowania podporządkowanych jednostek. Dawne zjednoczenia, usztywniając procesy gospodarcze PGR, rodziły tendencję trzecią. Postęp, który dokonał się po utwo-

⁸ Por.: E. O t o l i ń s k i, Organizacja i funkcjonowanie zrzeszeń PPGR, "Nowe Rolnictwo" 1984, nr 7-8, s. 17-20.

rzeniu zrzeczeń, polega na przejściu do wariantu drugiego. Przyczyn tego stanu należy szukać częściowo w przesłankach, którymi kierowały się przedsiębiorstwa powołując zrzeczenia. Są one wprawdzie efektem dobrowolnych decyzji, ale tworząc je kierowano się konformizmem, tradycją przynależności do zjednoczenia. Spodziewano się co prawda pewnych ułatwień w dziedzinie zaopatrzenia, inwestycji, kredytów, ale raczej sceptycznie oceniały przedsiębiorstwa możliwości zrzeczenia w rozwiązywaniu ich problemów. Obawy te potwierdziła w całości praktyka gospodarcza.

Rozluźnieniu administracyjnych powiązań PGR z organem założycielskim towarzyszyć miało, w myśl założeń reformy, umocnienie czysto ekonomicznych więzi z bankiem finansującym. Decydujące znaczenie uzyskać miał rachunek ekonomiczny jako podstawa polityki ekonomicznej obu partnerów. Dotychczasowa praktyka ujawniła wiele niepokojących zjawisk. Dla jednostek uzależnionych w większym zakresie od kredytu, bank jest w dziedzinie obsługi finansowej organizacją typowo monopolistyczną. Związki między nim a przedsiębiorstwem tracą charakter ekonomicznego partnerstwa. Bank stosuje permanentnie "dyktaturę finansową". Narzuca warunki współpracy, stosuje szantaż co do przyznania kredytów. Występuje w roli zwierzchnika przedsiębiorstwa i wymusza warunki dotyczące wielkości przyznawanych kredytów czy stopy procentowej. Uzurpuje sobie prawo do dawania rad i zaleceń, które często kolidują z kryteriami wyboru ekonomicznego stosowanymi w przedsiębiorstwach. Przełamanie monopolu Banku Gospodarki Żywnościowej w obsłudze finansowej PGR doprowadziłoby do sytuacji, w której przedsiębiorstwo stałoby się rzeczywistym partnerem w kontaktach z bankiem, zyskałoby możliwości autentycznego negocjowania warunków kredytowych.

Reforma gospodarcza nie przyniosła istotnych zmian w stosunkach PGR z jednostkami obsługi rolnictwa. Niewiele się zmieniło w systemie i warunkach obsługi produkcyjnej, handlowej i inwestycyjnej gospodarstw rolnych. W badanych jednostkach obserwuje się wyraźne dążenie do jak najszybszego rozwiązywania powyższych problemów we własnym zakresie. Ujawnianie się takiego trendu spowodowane zostało z jednej strony rosnącymi stale kosztami obsługi, przy spadającej ich jakości, z drugiej - zdecydowanie negatywną oceną kontaktów z jednostkami obsługi. Przełamanie monopolu organizacji handlowych mogłoby się dokonać dzięki umożliwieniu gospodarstwom państwowym szerszej sprzedaży na wolnym rynku. Byłoby to szczególnie

korzystne dla zaopatrzenia wielkich aglomeracji miejskich przez działające na ich terenie gospodarstwa rolne.

3.2. Wewnętrzna organizacja gospodarstw rolnych

Uzyskana w 1981 r. swoboda kształtowania struktur organizacyjnych gospodarstw państwowych spowodowała rozwiązanie znacznej części dużych kombinatów rolnych i większych obszarowo przedsiębiorstw. W ten sposób powiększyła się istotnie liczba zakładów działających na zasadach pełnego wewnętrznego rozrachunku gospodarczego. Część z nich wyodrębniła się i zaczęła funkcjonować jako samodzielne jednostki, część zaś zmieniła swój zakres i obszar - dostosowując je do nowych warunków działania. Równocześnie dokonywały się zmiany w systemie zarządzania gospodarstwami rolnymi. Przesunięciu na szczebel zakładów uległo podejmowanie podstawowych decyzji gospodarczych, dotyczących ustalania planów, zawierania umów, pokrywania zobowiązań, zaciągania kredytów. Zmienił się tym samym zakres i funkcje dyrekcji przedsiębiorstwa.

Niestety dyrekcje przedsiębiorstw nie potrafiły w pełni przystosować się do nowej dla siebie roli. Najprostszym, ale i najbardziej szkodliwym, sposobem uzasadnienia swej wagi i niezbędności jest wykorzystywanie administracyjnych metod oddziaływania na zakłady, skupienia możliwie najszerszego zakresu decyzji na szczeblu przedsiębiorstwa. Dążenia te mogą również w części wynikać z nie dość precyzyjnego systemowego określenia pozycji dyrekcji wielozakładowego przedsiębiorstwa rolnego.

Mimo tych niepokojących zjawisk ograniczających samodzielność zakładów należy stwierdzić, że aktualna organizacja PGR stanowi pewien postęp w stosunku do sytuacji sprzed reformy. Następnym krokiem na tej drodze powinno być, tam gdzie jest to ze względów techniczno-organizacyjnych możliwe, przekształcenie zakładów w przedsiębiorstwa. Przyczyniłoby się to do zmniejszenia występującej w państwowym sektorze rolnictwa negatywnej korelacji między rozmiarami przedsiębiorstwa a jego efektywnością⁹. Jak bowiem wskazuje praktyka, w większości przypadków najefektywniejszą formą organi-

⁹ S. A l b i n o w s k i, Rolnictwo jest jedno, ale..., "Życie Gospodarcze", 1984, nr 3.

zacyjną z punktu widzenia racjonalności kierowania procesami gospodarczymi w rolnictwie jest przedsiębiorstwo jednozakładowe, zarządzane "z jednej ręki"¹⁰.

Innym ważnym aspektem funkcjonowania przedsiębiorstwa, powiązanym z jego wewnętrzną organizacją, jest stopień realizacji zasady rozrachunku gospodarczego. Jak podkreśliliśmy wyżej na podstawie naszych badań, również w tej dziedzinie sytuacja nie jest w pełni zadowalająca. Potwierdzają to także wyniki innych badań nad tym zagadnieniem¹¹. Wskazują one na istnienie ścisłego związku między organizacyjno-finansową formą gospodarki przedsiębiorstwa a jej efektywnością. W jednostkach stosujących wewnętrzny rozrachunek gospodarczy zarówno produkcja końcowa i wynik finansowy, jak i efektywność poszczególnych czynników produkcji są wyraźnie wyższe niż w przedsiębiorstwach, które go nie stosują. Możliwości, jakie stwarza właściwie stosowany rozrachunek gospodarczy nie są więc, jak dotąd, dostatecznie wykorzystane¹².

Można sformułować jeszcze jeden ogólny wniosek - że zmiany struktury organizacyjnej PGR muszą być zestrojone nie tylko ze zmianami mechanizmów oddziaływania na całą gospodarkę rolną, ale również musi być zachowana wewnętrzna spójność w ramach systemu funkcjonowania przedsiębiorstwa rolnego pomiędzy rozwiązaniami w zakresie organizacji zarządzania a innymi elementami tego systemu (rozrachunkiem gospodarczym, planowaniem, samorządem, instrumentami sterowania działalnością itp.). Bez tego nieuniknione będą sprzeczności, niekonsekwencje i konflikty osłabiające efektywność działania całego systemu.

4. Narzędzia sterowania procesami gospodarczymi

Zreformowany system ekonomiczno-finansowy oparty na zasadzie samodzielności i samofinansowania przedsiębiorstw wymaga konsekwen-

¹⁰ Podobne są również opinie na ten temat takich specjalistów, jak: R. Manteuffel, Z. Kierul, J. Gajewski i inni.

¹¹ Por. m. in.: B. B o r k o w s k i, Rozrachunek gospodarczy a efektywność gospodarowania w PGR, "Wiś Współczesna" 1984, nr 5, s. 140-142.

¹² Jak np. wynika ze wspomnianych badań B. Borkowskiego na 99 objętych badaniem PGR wielozakładowych makroregionu środkowo-wschodniego był on stosowany tylko w 31 przedsiębiorstwach.

tnego stosowania parametrycznych narzędzi sterowania działalnością gospodarczą. Odpowiednie wykorzystanie tych narzędzi pozwala organom władzy gospodarczej regulować ekonomiczne wyniki przedsiębiorstw, wpływać na sposób ich podziału, korelować decyzje gospodarstw rolnych z celami ogólnospołecznymi. Ostatni postulat wymaga usytuowania w centrum uwagi kryteriów i metod oceny działalności przedsiębiorstwa. Chodzi o to, aby pozytywna formalno-finansowa ocena nie przysłoniła negatywnych zjawisk występujących w realnych procesach gospodarczych zachodzących w przedsiębiorstwach¹³.

4.1. Ceny

Szczególnie ważną rolę w ramach narzędzi sterowania odgrywają ceny, które w ostatnim okresie były najistotniejszym czynnikiem determinującym sytuację ekonomiczną PGR. Na różnych płaszczyznach swej działalności spotykają się one w zasadzie z wszystkimi występującymi aktualnie rodzajami cen. Rodzi to pewną specyfikę w kształtowaniu się przychodów PGR. Wyraża się ona tym, że w zbyciu produktów stykają się one niemal całkowicie z cenami urzędowymi. Odpadają więc możliwości - dostępne dużej części przedsiębiorstw przemysłowych - maksymalizacji przychodów ze sprzedaży poprzez odpowiednie zabiegi podnoszące ceny. Praktycznie zależnymi od przedsiębiorstwa drogami maksymalizacji tej wielkości są: wzrost wielkości sprzedanej produkcji i poprawa jej jakości oraz ewentualne działania zmierzające do zmiany struktury produkcji (z tym, że w rolnictwie ze względu na jego specyfikę są one trudniejsze). Należy jednak pamiętać, że choć urzędowe ceny skupu nie są bezpośrednio uzależnione od PGR, to ich wzrost wynika także z nacisków PGR, które w istotnym stopniu określają marginalne koszty produkcji rolnej.

Należy jednak podkreślić, że mimo wysuwanych często zastrzeżeń dotyczących aktualnej polityki cenowej w odniesieniu do rolnictwa

¹³ W badanych przez nas przedsiębiorstwach dynamicznej poprawie wyniku finansowego towarzyszył głęboki spadek produkcji zwierzęcej (w pierwszym roku reformy) oraz jej stabilizacja w roku następnym. Gwałtownemu obniżeniu uległa także w roku gospodarczym 1981/1982 wielkość sprzedanej produkcji roślinnej. Dopiero urodzajny rok 1982/1983 przyniósł kilkunastoprocentową poprawę tego wskaźnika. Nie uległy też obniżeniu jednostkowe koszty produkcji.

(operowanie cenami urzędowymi na "wyjściu" układu produkcyjnego a cenami umownymi bądź regulowanymi na jego "wejściu", nieprawidłowości w relacjach wewnętrznych cen produktów rolnych zapewniające względnie wyższą opłacalność produkcji roślinnej niż zwierzęcej itp.), stają się one w coraz większym zakresie parametrem wyboru struktury produkcji w badanych gospodarstwach rolnych.

4.2. Obciążenia finansowe

Obciążenia finansowe PGR stanowią także dyskusyjny element ich systemu ekonomiczno-finansowego. Spotkać się można z twierdzeniem, że są one znacznie wyższe w sektorze państwowym niż w gospodarstwach indywidualnych¹⁴. Przy ocenie tej kwestii należy jednak wziąć pod uwagę, że nierówności te wynikają w głównej mierze ze specyfiki obu typów gospodarstw w korzystaniu z czynnika pracy ludzkiej. Przeważająca bowiem część obciążeń w PGR związana jest z zatrudnieniem (ubezpieczenia społeczne i składki ZUS, podatek od funduszu płac, ostatnio - obciążenia na PFAZ). Natomiast w układzie typowych form obciążeń finansowych (renta lub podatek gruntowy ewentualnie jego odpowiednik, świadczenia na fundusz gminy, różnego rodzaju opłaty) porównanie wypada zdecydowanie na ich korzyść. W ocenie systemu obciążeń finansowych przedsiębiorstwa zwracały uwagę na niedostateczne jeszcze różnicowanie stawek podatku grunтового (tym bardziej, że w większości w nim upatruje się głównego narzędzia wyrównywania różnic warunków produkcji), jak również konieczność przywrócenia mu funkcji ekonomicznych¹⁵.

Kontrowersyjnym instrumentem o charakterze regulacyjnym okazują się w praktyce PGR obciążenia na PFAZ. Stosowanie tego narzędzia w odniesieniu do gospodarstw państwowych ma licznych przeciwników; jedni podkreślają jego niedostosowanie do specyfiki gospo-

¹⁴ Z danych Krajowego Zrzeszenia PPGR na ten temat wynikałoby, że 2,5-krotnie. I tak w roku gospodarczym 1980/1981 łączne obciążenie PGR w przeliczeniu na 1 ha użytków rolnych wyniosło 3657 zł, natomiast w gospodarstwach indywidualnych (dla roku 1981) - 1441 zł. Por. Informacja o funkcjonowaniu reformy gospodarczej w państwowych przedsiębiorstwach gospodarki rolnej, Zrzeszenie Krajowe PPGR, [materiał, powielony], Warszawa 1982.

¹⁵ Por. w tej kwestii także: E. Mażurkiewicz, Rolnictwo i gospodarka żywnościowa, [w:] Polska reforma gospodarcza, Warszawa 1982, s. 26.

darowania w rolnictwie, inni - ich ciężar dla finansów PGR. Sprawa ta zasługuje na bliższe rozważenie. Precyzyjnego określenia wymaga przede wszystkim cel stosowania tego instrumentu. Jeżeli tym celem miałyby być - jak się można spodziewać - stymulowanie pożądaných zmian w dziedzinie zatrudnienia w PGR, to trzeba stwierdzić, że tej funkcji do tej pory obciążenia na PFAZ nie spełniły. Przeciwnie, stosowana do niedawna wersja tego obciążenia, wiążąca je ze średnią płacą, wyzwała wręcz antybodźce do zmniejszania zatrudnienia. Szeroko stosowano ponadto zwolnienia dla części gospodarstw rolnych, które charakteryzowały się słabszą dynamiką wynagrodzeń. Nie pozbawione podstaw są również wątpliwości, czy w specyficznych warunkach działalności w rolnictwie jego stosowanie jest uzasadnione. Jeżeli natomiast narzędzie to ma mieć wyłącznie charakter fiskalny, to pojawia się kolejne pytanie - czy uzasadnione jest mnożenie regulatorów tego typu? Okazało się, że w ostatnim okresie część środków pochodzących z tych obciążeń zasila tzw. fundusz wyrównawczy i służy finansowej pomocy jednostkom deficytowym. Taki sposób wykorzystania środków PFAZ wydaje się być odległy od idei, jaka przyświecała jego powołaniu do życia.

4.3. Dotacje - zagadnienie przedsiębiorstw deficytowych

Podobnie jak problematyka obciążeń finansowych, duże zastrzeżenia budzi zagadnienie dotacji. W pierwszym roku działania nowego systemu zaszły pod tym względem dość znaczne zmiany. Wyraźnemu ograniczeniu uległy dotacje do działalności produkcyjnej. Wydawało się, że jest to trwały element nowych rozwiązań. Stało się jednak inaczej. Wprawdzie zasilanie dochodów sektora państwowego dotacjami jest mniejsze niż przez rok 1981, ale już w roku gospodarczym 1982/1983 w badanych jednostkach dotacje do działalności produkcyjnej wzrosły dwu-, trzykrotnie w stosunku do roku poprzedniego. Zwiększył się też ponownie ich udział w kształtowaniu przychodów przedsiębiorstw. Opinię tę potwierdzają również wyniki innych badań¹⁶. W praktyce gospodarczej na szeroką skalę stosowane

¹⁶ Jak wynika np. z badań przeprowadzonych w latach 1982-1983 przez zespół pod kierunkiem prof. A. Stelmachowskiego, obecnie istnieje już 16 tytułów dotacyjnych dla PGR. Zob. Prawniczy o reformie gospodarczej w rolnictwie [opr. G. P o l i c i Ń s k a], "Wiś Współczesna" 1984, nr 5, s. 129-132.

są ponadto różnego rodzaju ukryte formy dotowania i pomocy finansowej dla sektora państwowego w rolnictwie¹⁷. Oznacza to ograniczenie zasady samofinansowania, wypacza rachunek ekonomiczny, budzi wątpliwości co do wiarygodności danych dotyczących efektywności gospodarowania w tym sektorze.

Z zagadnieniem dotacji wiąże się szerszy problem przedsiębiorstw deficytowych. Reforma gospodarcza uwypukliła jeszcze bardziej zróżnicowanie efektywności gospodarowania PGR, znajdujące wyraz zarówno w poziomie produkcji, jak i osiągniętych efektach ekonomicznych, a także - w konsekwencji - w poziomie dochodów pracowników. Przyczyny tego zjawiska nie są jednoznaczne a wywołane zostały działaniem tak czynników od przedsiębiorstw niezależnych, jak i zależnych. Za istnieniem pierwszej grupy czynników przemawiać może analiza wyników gospodarowania tego sektora w aspekcie przestrzennym, wskazująca na ich zależność w pewnej mierze od rolniczej przydatności produkcyjnej danego terytorium i stopnia rozwoju infrastruktury. O występowaniu drugiej grupy czynników świadczą przykłady uzyskiwania niekorzystnych wyników produkcyjnych i finansowych przez grupy przedsiębiorstw działające w korzystnych warunkach przyrodniczych i przy podobnym stopniu rozwoju infrastruktury. Niejednorodność przyczyn powodujących deficytowość PGR wskazuje na potrzebę stosowania zróżnicowanych metod jej usuwania. Część z nich może być usunięta po wprowadzeniu nowych zasad systemu podatkowego, inne wymagać mogą odpowiednich decyzji organizacyjno-produkcyjnych bądź kadrowych. Jeżeli jednak całkowite wyrównanie warunków gospodarowania PGR okaże się niemożliwe, to zrodzi się dylemat - czy dla przedsiębiorstw działających w szczególnie niekorzystnych warunkach należy opracować modyfikację zasad reformy gospodarczej (odrębny system finansowy), czy też w ramach obecnego systemu wprowadzić określone specjalne narzędzia wyrównywania tych różnic¹⁸.

Rozwiązanie drugie wydaje się nam bardziej uzasadnione i wy-

¹⁷ Mamy tu na myśli takie czynniki, jak: ulokowanie w profilu produkcyjnym PGR przetwórstwa gorzelnianego (od lat dla wielu przedsiębiorstw główny filar podtrzymywania ich rentowności), umorzenia kredytów, ulgi w obciążeniach finansowych (np. w podatku od funduszu płac, składkach ZUS itp.).

¹⁸ Por. tezy referatu Z. K i e r u l a na Sesję Komitetu Ekonomiki Rolnictwa PAN w dn. 26-27 maja 1983 r. [materiał powielony], Warszawa, maj 1983.

starczające. Nie tworzy ono systemowej enklawy dla jednostek gospodarujących w warunkach marginalnych. Zachowując presję na uzyskanie dodatniego wyniku finansowego, wymusza troskę o efektywność gospodarowania. Stworzenie odrębnego systemu ekonomicznego i finansowego dla gospodarstw marginalnych stanowiłoby dla słabych PGR atrakcyjną furtkę uniknięcia konsekwencji złego gospodarowania. Chociaż i przy pierwszym rozwiązaniu takie niebezpieczeństwo może się ujawnić. Zmniejszyć je można wprowadzając konsekwentnie zasadę, że nawet gospodarowanie w warunkach marginalnych nie chroni przedsiębiorstwa przed bankructwem, o ile nie jest ono w stanie poddać rygorom gry ekonomicznej, mimo stworzonych mu bardziej "miękkich ograniczeń". "Bowiemy przedsiębiorstwa uzyskujące trwale ujemną produkcję czystą [...] poprzez nieefektywne wykorzystanie występujących w ograniczonej ilości środków produkcji prowadzą nie tylko do zmniejszenia dochodu narodowego, ale i do ilości wytwarzanej żywności"¹⁹.

4.4. Zysk

Określone wątpliwości i zastrzeżenia budzi analiza funkcjonowania kategorii zysku jako mikroekonomicznego kryterium wyboru, a zarazem podstawy oceny działalności PGR.

Po pierwsze - w pewnych okolicznościach ocena wyników ekonomicznych przedsiębiorstw wyłącznie na podstawie tego kryterium (bez szczegółowej analizy źródeł zysku) prowadzić może do fałszywych wniosków dotyczących rzeczywistej efektywności ich gospodarowania. Mamy tu na myśli możliwości wystąpienia czynników od przedsiębiorstw niezależnych (podwyżki cen skupu, dotacje, niepełny rachunek nakładów itp.), powiększających ich dochody nawet przy równoczesnym spadku produkcji w ujęciu rzeczowym. Zjawisko to wystąpiło w sposób jaskrawy zwłaszcza w pierwszym roku działania reformy, ale i dzisiaj nie przestaje być aktualne.

Po drugie - w praktyce ujawnić się może (przykładów dostarczyły prowadzone przez nas badania) sprzeczność pomiędzy dążeniem przedsiębiorstw (zakładów) do maksymalizacji zysku, mikroracjonalnością gospodarowania czynnikami produkcji a społecznie pożądaną wielko-

¹⁹ Por.: Z. K i e r u l, Gospodarowanie w warunkach marginalnych, "Zagadnienia ekonomiki rolnictwa" 1983, nr 6, s. 28.

ścią i strukturą produkcji. Przy istniejących relacjach cenowych konsekwentne nastawienie przedsiębiorstw na zysk oznaczałoby konieczność wycofywania się lub silnego ograniczania rodzajów produkcji, ocenianych przez nie jako deficytowe albo nisko rentowne. Wiele badanych zakładów wskazywało tu głównie na hodowlę bydła rzeźnego oraz częściowo trzody chlewnej. Zjawiska takie nasuwają uzasadnione wątpliwości co do stopnia osiąganego spójności mikro- i makroekonomicznych kryteriów wyboru.

Stosowanie zysku jako kryterium wyboru w PGR wymaga spełnienia wielu warunków. Prawidłowego uwzględnienia w rozwiązaniach systemowych obiektywnego zróżnicowania warunków produkcyjnych, właściwych relacji cen czynników produkcji do cen produktów rolnych, jak również prawidłowych relacji cen w obrębie tej produkcji, nie stosowania centralnych rozstrzygnięć dotyczących gospodarki przedsiębiorstw, podważających logikę działania zysku. Należy również uwzględnić specyfikę produkcji rolnej z jej silną zależnością od czynników atmosferycznych i związanym z tym ryzykiem dla wyników produkcyjnych.

Spełnienie wymienionych postulatów jest niewątpliwie trudne. Funkcjonowanie kryterium zysku w warunkach niepełnego ich urzeczywistnienia - jak to miało miejsce dotychczas - może rodzić określone deformacje i trudności realizacji kryteriów ogólnospołecznych.

5. System motywacyjny i jego funkcjonowanie w PGR

Poważne zastrzeżenia budzi funkcjonowanie systemu motywacyjnego. Ugruntowana jest opinia, że rozwiązania na tym odcinku stanowią najsłabsze ogniwo nowych zasad. Istnieje równocześnie świadomość konieczności głębokich jego przekształceń. Płaca robotnika rolnego w PGR składa się dotąd z kilkunastu elementów: płacy zasadniczej (ewentualnie wynagrodzenia akordowego), miesięcznej premii uznaniowej, która może sięgać do 20% płacy zasadniczej, z różnego rodzaju dodatków oraz z premii rocznej z funduszu załogi. Do tego dochodzą świadczenia w naturze. Jak z tego widać obecny system wynagrodzeń jest bardzo rozbudowany i charakteryzuje się dużym ograniczeniem funkcji motywacyjnej płac na rzecz funkcji socjalnej. Podstawowymi, naszym zdaniem, jego słabościami są:

- brak mechanizmu zapewniającego korelację między wzrostem produkcji w ujęciu rzeczowym a dynamiką wynagrodzeń. Te ostatnie rosną szybciej a ponadto nierzadkie są sytuacje, gdy odpowiednie wskaźniki dynamiki wykazują odwrotne tendencje zmian. Wolumen produkcji spada a płace rosną. Oczywiście między wzrostem wynagrodzeń a wartościowym wzrostem produkcji tej rozbieżności nie ma bądź jest ona znacznie słabsza. Wzrost płac można zatem uznać w części za ekonomicznie nieuzasadniony, niezasłużony (choć formalnie zgodny z przepisami),

- innym aspektem tego problemu jest bardzo niski udział w całości wynagrodzeń elementów zależnych od pracy. Relacja ta ulega przy tym pogorszeniu w pierwszym roku działania nowego systemu. W badanych przez nas gospodarstwach wahał się on od 30 do 45%,

- relatywna przewaga premii rocznych w środkach wykorzystywanych do celów stymulacji materialnej, stąd spotyka się postulaty kierowników niektórych gospodarstw rolnych, ażeby radykalnie ograniczyć wielkość premii rocznych, a uwolnione w ten sposób środki skierować na bieżące premiowanie pracowników,

- nadmierne rozbudowanie płac o liczne dodatki i świadczenia czynią system dodatkowo mało przejrzystym i słabo zorientowanym motywacyjnie²⁰.

Usprawnienia systemu motywacyjnego winny, naszym zdaniem, zawierać następujące rozwiązania:

- podniesienie roli płacy zasadniczej, przy równoczesnym ograniczeniu ilości obligatoryjnych dodatków i premii,

- rozszerzenie stosowania akordowego (a niekiedy i prowizyjnego) systemu płac, natomiast ograniczenie do niezbędnego minimum systemu czasowo-premiowego (godzinowego),

- zwiększenie samodzielności i uprawnień przedsiębiorstw do prowadzenia aktywnej, zakładowej polityki płac. Powinno to zapewnić lepsze dostosowanie rozwiązań płacowych do specyfiki działalności przedsiębiorstw i posiadanych środków finansowych a w sumie - przynieść zwiększenie motywacyjnej funkcji płac. Przyjęcie takich zasad będzie prawdopodobnie prowadzić do większego zróżnicowania

²⁰ Wymienione ułomności systemu motywacyjnego w PGR znalazły również odbicie w dyskusji na zorganizowanej na ten temat konferencji, która odbyła się w dniach 1-2 grudnia 1983 r. w Olsztynie, zob. sprawozdanie z konferencji: M. Dębiewska, System motywacyjny w PGR w warunkach reformy gospodarczej, "Wieś Współczesna" 1984, nr 4, s. 123-125.

dochodów wśród pracowników PGR, ale może to być czynnik dodatkowo mobilizujący inne zakłady do lepszej pracy.

Wskazane słabości, ujawnione w dotychczasowym działaniu systemu motywacyjnego w PGR spowodowały, iż dyskutowana jest obecnie koncepcja przyjęcia jako podstawy systemu opłacania pracy w gospodarstwach państwowych formuły podziału dochodu²¹.

Podsumowanie

1. W sytuacji względnego nasycenia PGR kapitałem i niskiej efektywności substytucji ziemi i pracy żywej pracą uprzedmiotowioną, jedynym efektywnym czynnikiem wzrostu roli tego sektora w rozwiązywaniu kwestii agrarnej jest reforma mechanizmu jego funkcjonowania.

2. Nowe rozwiązania systemowe przyniosły zmianę zasad powiązań organizacyjnych PGR z otoczeniem oraz wewnątrz samych przedsiębiorstw.

3. Kolejne lata reformy przyniosły upowszechnienie parametrycznych metod sterowania przedsiębiorstwami, ale i w tym zakresie pojawiają się zastrzeżenia: dynamiczny wzrost cen, powodując w badanych jednostkach poprawę wyniku finansowego, wypaczył obraz realnych procesów gospodarczych. Nie wzrosło natomiast w większym stopniu zainteresowanie kosztową stroną działalności przedsiębiorstw. Niepokoi także przeciwny założeniom wzrost oficjalnych dotacji oraz występujące powszechnie ukryte formy wspomagania PGR. Nie został rozwiązany problem gospodarstw trwale deficytowych.

4. Zastrzeżenia nasze budzi także dotychczasowe funkcjonowanie zysku jako kryterium wyboru ekonomicznego w PGR i oceny ich działalności.

5. System motywacyjny stanowi najsłabsze ogniwo nowych rozwiązań. W dalszym ciągu zbyt słabe jest powiązanie wysokości wynagrodzenia z efektami pracy poszczególnych pracowników. Została rozbudowana socjalna część płac, brak jest prawidłowej korelacji między dynamiką produkcji rzeczowej a kształtowaniem się wynagrodzeń.

²¹ Wywiad z dyrektorem Krajowego Zrzeszenia PPGR, "Życie Warszawy" 1984, nr 253, s. 1,3.

Reasumując należy podkreślić, że wprowadzenie nowego systemu zapoczątkowało w PGR proces racjonalizacji gospodarowania, pogłębienia rachunku ekonomicznego i rozrachunku gospodarczego. W interesie społecznym leży kontynuacja tych tendencji.

Andrzej Bieńkowski, Wiesław Łyczek, Włodzimierz Puliński

THE STATE AGRICULTURAL SECTOR
IN CONDITIONS OF THE ECONOMIC REFORM

An attempt at remodelling the economic-financial system binding state agricultural farms was made in mid-1981. The system of commands and centralized allocation of supplies used for many years had proved to be poorly effective, hampering increase in efficiency, and promoting involvement of disproportionately high inputs in relation to obtained production effects. The operation of this system had shown many negative phenomena reflecting negatively on conditions and effects of activity of state agricultural farms.

Thus, it is no wonder that the system has become an object of strong criticism on the part of specialists and the general public in the late seventies. The response and the expression of reformatory tendencies in the economic sphere was an attempt aiming at basing the operation of these farms on new principles undertaken as from July 1, 1981. The main principles underlying the new economic-financial system of state agricultural farms were autonomy, self-financing of their entire economic activity, and self-management of employees. The system introduced a principle that state agricultural enterprises shape their organization, directions and structure of production, and plan their economic-financial operations in a fully autonomous way. The very essence of the agrarian issue in Poland, organizational prerequisites of the state sector functioning, instruments of controlling economic processes in this sector, as well as the motivation system have become an object of analysis and critical evaluation based on the authors' own studies and the literature of the subject.

