

*Projekt finansowany w ramach umowy
857/P–DUN/2016
ze środków Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego
przeznaczonych na działalność
upowszechniającą naukę.*

Nazwa zadania:
digitalizacja publikacji i monografii naukowych
w celu zapewnienia i utrzymania otwartego dostępu do nich przez sieć Internet



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu

ZESZYTY NAUKOWE

Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu

Nr 2(2) rok 1996



Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej

Redakcja naukowa: Władysław Balicki, Wanda Antczak-Piotr, Andrzej Maleck

ZESZYTY NAUKOWE
Wyższej Szkoły Bankowej
w Poznaniu

NR 5(2) TOR 1998

Wydawnictwo
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
ul. Romka Strzałkowskiego 5/7
60-854 Poznań
tel. (0-61) 48 00 31



Spis treści

Od Redakcji	5
Jerzy Woś	
Rola państwa w gospodarce rynkowej	7
Wacław Wilczyński	
Inwestycyjne fundusze powiernicze. (Czy warto w nich uczestniczyć ?)	13
Marek Ratajczak	
Infrastruktura społeczna w warunkach transformacji ustrojowej	21
Wacław Jarmołowicz	
Zdecentralizowany i negocjacyjny mechanizm regulacji płac	29
Marek Jagielski	
Przesłanki i kierunki prywatyzacji sfery usług w Polsce	35
Waldemar Czternasty	
Wpływ systemu ekonomicznego na procesy adaptacji małych przedsiębiorstw do rynku w Polsce (1990–1991)	41
Andrzej Czyżewski, Urszula Bak	
Polityka rolna w Polsce w świetle orientacji monetarnej i fiskalnej	51
Łukasz Pawelczak	
Miejsce spółdzielczości kredytowej w gospodarce żywnościowej	63
Waldemar Czternasty, Marek Jagielski, Tomasz Kujaczyński	
Adaptacja spółdzielczości do różnych warunków ustrojowych	75
Jan Wiśniewski	
Strukturalna i organizacyjna modernizacja przedsiębiorstw w okresie transformacji systemowej	87

Od Redakcji

Oddajemy do rąk Czytelników drugi numer Zeszytów Naukowych Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu. Zaprezentowane w nim artykuły, mimo ich dużego zróżnicowania tematycznego, łączy jedna wspólna cecha: wszystkie one odnoszą się do procesu transformacji polskiej gospodarki, a dokładniej mówiąc – do rozmaitych kwestii ekonomicznych, które pojawiły się w związku z tym procesem. Nawet te artykuły, których zakres tematyczny wykracza, dość znacznie niekiedy, poza wskazane ramy – a dotyczy to tekstów J. Wosia, W. Wilczyńskiego, Ł. Pawelczaka oraz tekstu zespołu: W. Czernasty, M. Jagielski, T. Kujaczyński – albo zawierają rozważania dotyczące wybranych zagadnień transformacyjnych, przedstawione jednakże na szerszym tle historycznym lub ustrojowym, albo przynajmniej nawiązują do nich w swoich konkluzjach.

Ten wspólny rys prezentowanych tu artykułów nie powinien dziwić, albowiem intelektualne opanowanie wszelkich uwarunkowań i konsekwencji transformacji systemowej, a na tej podstawie – wyrażanie sugestii dotyczących dalszego jej przebiegu, jest od kilku lat, i jeszcze przez jakiś czas będzie, podstawowym zadaniem polskiej ekonomii.

W ramach wskazanej powyżej wspólnoty problemowej artykuły zawarte w niniejszym zeszycie są pod względem tematycznym bardzo zróżnicowane. Wystarczy choćby pobieżnie przejrzeć spis treści, aby się o tym przekonać. Nie omawiając dokładnie tej tematycznej różnorodności zwrócmy jedynie uwagę, iż wśród poruszanych zagadnień zdecydowanie dominują takie, które mają charakter mezoekonomiczny. Powiada się, że „diabeł tkwi w szczegółach”, ale patrząc na przekształcenia polskiej gospodarki z ogólnej perspektywy, „szczegółami” jawią się właśnie rozwiązania systemowe, dotyczące np. infrastruktury społecznej, sfery usług czy rolnictwa – by wymienić tylko niektóre z zagadnień, jakimi zajmują się autorzy prezentowanych tu artykułów.

Bez wątplenia, powodzenie transformacji zależy w głównej mierze od jakości przyjętych rozwiązań ustrojowych, ale w jakimś stopniu wynikać ono będzie także ze sposobu rozstrzygnięcia kwestii cząstkowych, między innymi tych, które analizowane są w naszym zeszycie.

Jerzy Woś

(Katedra Ekonomiki Konsumpcji, AE – Collegium Altum
ul. Powstańców Wielkopolskich 16, 61-895 Poznań)

Rola państwa w gospodarce rynkowej

Po 1989 roku pojawiło się wiele opracowań, w których jednoznacznie negatywnie ocenia się rolę państwa w gospodarce rynkowej, a w polskiej w szczególności. Pojawiają się wypowiedzi rozprawiające się z mitem oświeconego centralizmu i gloryfikujące tzw. niewidzialną rękę rynku, przy czym twierdzi się, że społeczna cena ingerencji państwa w procesy gospodarcze jest znacznie wyższa niż ewentualne negatywne skutki działania mechanizmu rynkowego. Tymczasem rozwiązanie tego problemu nie jest i nie może być jednoznaczne ze względu na swą złożoność oraz powtarzalność występowania.

Kontrowersje wokół interwencjonizmu państwa nie są zjawiskiem nowym i tym bardziej nie dotyczą one wyłącznie gospodarki posocjalistycznej, a obejmują wszystkie współczesne gospodarki kapitalistyczne, z najwyższej rozwiniętymi na czele. Można nawet stwierdzić, że problematyka ta pojawiła się znacznie wcześniej niż nauka ekonomii. W zasadzie zawsze państwo, reprezentowane przez różne instytucje władzy, miało wpływ na procesy gospodarowania.

Klasyki ekonomii uważali, że gospodarka może rozwijać się bezkonfliktowo i harmonijnie, a poważniejsze zakłócenia ekonomiczne są przypadkowe. Każda wielkość produkcji zostanie automatycznie nabyta. Niewidzialna ręka rynku doprowadza do ładu ekonomicznego. Politykę rządu można wobec tego sprowadzić do zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, przestrzegania podstawowych zasad wolnorynkowych oraz dbania o równowagę budżetową. Odzwierciedleniem tych sądów był leseferyzm – doktryna o dobroczynnych skutkach swobodnej gry rynkowej. Życie jednakże okazało się, jak zwykle, znacznie bogatsze od wyobrażeń uczonych.

Doktryna o istnieniu naturalnej tendencji do utrzymywania się równowagi przy pełnym zatrudnieniu nie mogła utrzymać się przy życiu w obliczu kompletnego załamania gospodarki rynkowej w latach trzydziestych. Z kryzysu tego wyłoniło się to, co znamy pod nazwą rewolucji keynesowskiej. Podstawową przesłanką teorii Keynesa była teza, że leseferystyczna gospodarka kapitalistyczna cechuje się stałą tendencją do niepełnego zatrudnienia czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej. Zastanawiał się on też, dlaczego występują „dwa zjawiska jednocześnie, masowe bezrobocie i masowe niewykorzystanie zdolności produkcyjnych. Zakładając, że z punktu widzenia ogólnych ram techniczno-organizacyjno-bilansowych rozwiniętej gospodarki rynkowej istnieje możliwość pełnego wykorzystania zasobów – zwłaszcza siły roboczej –

Keynes dowiódł, że gdy gospodarka ta rozwija się samoczynnie, nie jest tego w stanie dokonać. Do zapewnienia pełnego albo prawie pełnego zatrudnienia potrzebna jest ingerencja państwa w gospodarkę, powodująca zwiększenie łącznego popytu. Jedną z prowadzonych do tego dróg może być zwiększenie wydatków rządowych (np. na roboty publiczne) bez zmniejszania innych składników łącznego popytu przez ustalenie wyższych stawek podatkowych¹.

Deficyt budżetowy (i tworzenie dodatkowego popytu) zostaje więc uznany za dopuszczalny, a nawet – w pewnych warunkach – pożądany. Zagrożenie recesją powinno być sygnałem dla rządu do zwiększenia wydatków, a symptomy przegrzania koniunktury odwrotnie – do znacznego ograniczenia wydatków. Jak widać J. M. Keynes formułował, jakby na zamówienie, koncepcję aktywnego państwa przeciwdziałającego negatywnym skutkom działania mechanizmu rynkowego oraz stabilizującego warunki gospodarowania. Odtąd dyskusje dotyczyły nie tyle samego faktu oddziaływania państwa, co zakresu i skuteczności tego oddziaływania. Problem ten powraca cyklicznie po dziś dzień.

1. Pojęcie i istota interwencji państwa w gospodarkę

W zasadzie ekonomia nie daje jednoznacznej odpowiedzi na pytania – ile państwa ma być w gospodarce oraz jak dalece może ono oddziaływać na procesy ekonomiczne bez naruszenia podstaw funkcjonowania gospodarki rynkowej. Można jednak stwierdzić, że wobec stałego wzrostu roli państwa w gospodarce nawet obiektywne trudności analizy nie tłumaczą przeciwników jego aktywności z drastycznych uproszczeń „których źródłem wydaje się być fakt, iż interwencjonizm państwowy jest traktowany jako coś zewnętrznego w stosunku do procesu ekonomicznego, w najlepszym razie li tylko jako uzupełnienie innych przeobrażeń gospodarki kapitalistycznej”². Współczesnych systemów gospodarczych nie można traktować jako zamkniętych obszarów, wewnątrz których działa tylko niewidzialna ręka rynku. Abstrahowanie od działalności rządów prowadzi bowiem do sankcjonowania fikcji teoretycznej, której przydatność można uznać jedynie jako narzędzie analizy współzależności funkcjonujących podmiotów w skali mikroekonomicznej.

W literaturze ekonomicznej formuluje się następującą definicję interwencjonizmu państwowego: jest to aktywne, zmierzające do realizacji określonych celów, oddziaływanie państwa (rządu) na procesy gospodarcze i społeczne³. Można dodać, że to oddziaływanie odnosi się do procesów gospodarczych i społecznych regulowanych przez mechanizmy rynkowe. Ponieważ mechanizmy te prowadzą również do pojawiania się negatywnych zjawisk (np. cykle koniunkturalne, inflacja, bezrobocie), to w momentach zagrożeń rząd podejmuje działania, w wyniku których funkcjonujące podmioty będą postępowały inaczej niż chciałyby pod wpływem sił rynkowych. Interwencja państwa uzasadniona jest również wtedy, gdy siły rynkowe nie wywołują w gospodarce samoczynnych procesów adaptacji do zmieniających się warunków. Celem polityki interwencjonizmu jest więc przyspieszenie procesu zmian w gospodarce oraz osiągnięcie takich rezultatów, których nie można uzyskać za pomocą samoczynnych mechanizmów rynkowych⁴. Wysunąć należy z tego wniosek, że konieczność ingerencji państwa wynika z niedowładu rynku.

¹ E. Domańska, *Wokół interwencji państwa w gospodarkę. Keynes, Friedman, Laffer, Konwedy, Reagan i inni*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992, s. 13.

² Tamże, s. 53.

³ K. Markowski, *Rola państwa w gospodarce*, PWE, Warszawa 1992, s. 16.

⁴ Tamże, s. 15.

2. Defekty rynku – sektora prywatnego a defekty państwa – sektora publicznego. Teoria „public choice”

Wiązanie konieczności ingerencji państwa w procesy gospodarcze z niesprawnością rynku i z jego negatywnymi skutkami funkcjonowania jest uzasadnione. Wiele analiz wskazuje na to, że rynek i jego mechanizmy, co prawda mogą doprowadzić gospodarke do równowagi, jednakże okres dochodzenia do tego stanu może być zbyt długi i zbyt kosztowny zarówno w wymiarze ekonomicznym, jak i społecznym. Jednakże postawa: jeśli stwierdzamy nieskuteczność konkurencyjnego rynku w rozwikłaniu określonego problemu, to jego rozwiązanie przekazujemy w gestię państwa – może być wysoce nieracjonalna. Należałoby najpierw odpowiedzieć na pytanie, czy i w jakim zakresie oddziaływanie państwa będzie skuteczniejsze od mechanizmu rynkowego? Należy bowiem przypuszczać, że również państwo i sektor publiczny mogą być niesprawne i koszty takiej regulacji będą jeszcze wyższe. A. Wojtyna nazywa to podejście symetrycznym, wyróżniającym obok defektów rynku również defekty państwa⁵. Oznacza to, że do oceny skuteczności działań państwa powinno się zastosować te same narzędzia analizy, które tradycyjnie służyły do wykazywania niskiej sprawności rozwiązań rynkowych. Zrozumiałe więc, że również w ocenie niesprawności państwa kluczową rolę odgrywa kategoria kosztów. Ich wysoki poziom może wynikać z braku informacji, partykularyzmu i oportunistycznego realizowania własnych celów zarówno przez rząd i partie polityczne (maksymalizacja liczby głosów w wyborach), jak i przez biurokrację państwową (władza, prestiż, przywileje awans, warunki pracy)⁶.

Nie wchodząc w kwestie faktycznej przydatności postulatu „stosowania tych samych narzędzi analizy (roli państwa), które służyły do wykazywania niskiej sprawności rozwiązań rynkowych” trzeba stwierdzić, że teoria „public choice” zwróciła uwagę na konieczność dokonywania wyboru instrumentów oddziaływania nie w sensie „albo rynek, albo państwo”, a w sensie wzajemnej, krótkookresowej zastępowalności obu sposobów regulacji z punktu widzenia ich realnej skuteczności. Państwo nie może wkraczać tam, gdzie rynek w sposób efektywny realizuje postęp ekonomiczny i społeczny. Prócz tego państwo powinno ograniczać zakres swych wpływów do rozmiarów gwarantujących ich najwyższą skuteczność i rezygnować z przekraczania tej granicy, gdyby to powodowało wzrost kosztów oddziaływania do poziomu przekraczającego straty wynikające z funkcjonowania mechanizmów rynkowych. W praktyce najtrudniejsze jest samoograniczenie się państwa ze względu na grę partykularnych interesów rządzących elit politycznych. Błędy są więc popełniane zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym (regulowanym przez rynek), jednakże w pierwszym przypadku płacić za nie muszą wszyscy, natomiast w drugim tylko dobrowolnie wyodrębnione grupy (akcjonariusze, właściciele, menedżerowie, pracownicy).

Różnica ta ma ważną konsekwencję, polegającą na tym, że bodźce do unikania błędów są znacznie silniejsze w sektorze prywatnym niż publicznym⁷. Wobec tego można stwierdzić, iż defekty rynku wymuszają ingerencję państwa, natomiast defekty państwa każą ograniczać jego rolę w procesach gospodarowania, a rozszerzać oddziaływanie mechanizmu rynkowego. Zakres i proporcje tej szczególnej zastępowalności są wynikiem doświadczenia poszczególnych

⁵ A. Wojtyna, *Rola państwa we współczesnej ekonomii*, w: *Współczesna teoria ekonomii. Główne nurty i problemy*, Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, Studia i Materiały, Warszawa 1991, z. 40, s. 19.

⁶ Tamże, s. 21.

⁷ Tamże, s. 22.

gospodarek, ich sprawności, sytuacji gospodarczej oraz oddziaływania panującej ideologii. Stąd też zakresy występowania sektorów: publicznego i prywatnego, są bardzo zróżnicowane we współczesnych gospodarkach kapitalistycznych. W żadnej z nich nie dominuje jednakże państwo, a więc większość zjawisk gospodarczych regulowana jest przez mechanizm rynkowy.

3. Doktrynalne przesłanki ingerencji państwa w gospodarkę

W teorii ekonomii występują przynajmniej dwa nurty (doktryny ekonomiczne) w sposobie podejścia do roli państwa i jego oddziaływania na procesy gospodarcze. Pierwszy z nich, neokenesowski, zakłada istotny wpływ państwa na kształtowanie przebiegu cyklu koniunkturalnego na zmiany struktury gospodarki oraz sferę społeczną. Dominującą jest tu aktywna polityka fiskalna (budżetowa) regulująca dochody i wydatki rządu, a w efekcie kształtowanie się popytu globalnego. Drugi, określanym neoliberalnym, zakłada przede wszystkim oddziaływanie monetarne poprzez regulację podaży pieniądza i przeciwstawia się zbyt szerokiej ingerencji państwa, widząc w niej jedną z głównych przyczyn zakłóceń procesów gospodarczych.

W trzech przypadkach oba nurty zgodnie dopuszczają istotny zakres ingerencji państwa: w okresie wojny, w okresie głębokich kryzysów oraz w okresie zagrożenia wysokim stopniem monopolizacji gospodarki. W innych przypadkach rola państwa wyznaczana jest przez aktualny stan gospodarki oraz doktrynę ekonomiczną przyjętą przez rządzące partie polityczne.

W zasadzie ekonomiczna rola państwa sprowadza się do ingerencji w procesy alokacyjne, stabilizacyjne i redystrybucyjne. Są to trzy główne sfery działania państwa, w których jednakże jego rola jest mocno zróżnicowana.

Zgodne jest przekonanie większości nurtów ekonomicznych o alokacyjnej niesprawności mechanizmu rynkowego i w tym zakresie dopuszcza się znaczną ingerencję państwa. W szczególności dotyczy to uwarunkowań strukturalnych zarówno w układzie branżowym, jak i regionalnym. Nie jest przecież czymś zaskakującym, że na skutek ogólnego rozwoju technicznego i technologicznego niektóre gałęzie przeżywają poważne okresowe trudności strukturalne. Konieczność przeciwdziałania wzrostowi bezrobocia każe podejmować państwu działania ułatwiające dostosowanie się tych gałęzi do szybko zmieniających warunków gospodarowania, lecz w takich przypadkach, gdy pociągnięcia te pozwolą im w przyszłości na samodzielne funkcjonowanie na rynku. Drugi kierunek dotyczy działań na rzecz przyspieszenia rozwoju nowoczesnych gałęzi przemysłu lub nowo powstających rozwojowych kierunków produkcji.

Najbardziej podzielone jest środowisko ekonomistów w kwestii stabilizacyjnego oddziaływania państwa. Zarówno keynesiści, jak i liberałowie stoją twardo przy swoich argumentach. Wydaje się jednak, że i w tym zakresie nawet doktryny najbardziej konserwatywne nie godzą się na koncepcje działania „niewidzialnej ręki rynku” i państwa w roli „stróża nocnego”. Granica kontrowersji przebiega tu, mówiąc ogólnie, między fiskalizmem i monetaryzmem. Trudno sobie jednak wyobrazić stosowanie czystego modelu monetarnego lub fiskalnego. W praktyce stosuje się modele mieszane z dominacją jednej lub drugiej metody.

Jeśli chodzi o redystrybucyjną działalność państwa, a więc kwestię podziału, to jest ona bardziej polityczna niż ekonomiczna i w tym zakresie wszystkie nurty dopuszczają interwencję państwa, jednakże jej natężenie i główne kierunki są zróżnicowane w zależności od panującej opcji politycznej oraz sytuacji społeczno-gospodarczej. Oznacza to, że zmieniać się będzie skala interwencji w miarę przechodzenia od opcji lewicowych przez socjaldemokratyczne po liberalne i konserwatywne, a więc od kolektywizmu i państwa opiekuńczego po skrajny indywidualizm i samoorganizację uczestników rynku.

Ogólnie można stwierdzić, że zakres oddziaływania państwa we wszystkich wymienionych wyżej procesach, a więc alokacyjnym, regulacyjnym (stabilizacyjnym) i redystrybucyjnym zmienia się w miarę przebiegu cyklu koniunkturalnego i nałożonego nań cyklu politycznego. Odmienne charakter będzie miała polityka gospodarcza w okresach ożywienia, stagnacji i recesji, w okresach wzrostu i spadku inflacji, wzrostu i spadku bezrobocia. Odmienne będą też instrumenty ekonomiczno-finansowe podtrzymujące pozytywne fazy cyklu koniunkturalnego lub przeciwdziałające negatywnym jego fazom w zależności od dominacji fiskalnych lub monetarnych metod oddziaływania. Zakres i formy oddziaływania państwa będą jednocześnie wynikać z opcji politycznych aktualnie przeważających wśród sprawujących władzę.

4. Rola państwa – aspekt polityczny

Aspekt polityczny roli państwa w gospodarce wiąże się z procesami funkcjonowania władzy. Otóż każda władza chciałaby mieć jak największy wpływ na procesy, które decydują o realizacji jej celów strategicznych i utrzymania rządów. Wobec tego jej działanie będzie zróżnicowane w zależności od nasilenia różnego typu zagrożeń (np. inflacji, bezrobocia, recesji). Nie przypadkowo więc rola państwa kształtowana względami politycznymi ewoluuje raz w kierunku jej umocnienia, raz neutralizowania. Kwestię ewoluowania w zależności od sytuacji społeczno-ekonomicznej komplikuje nieco opcja polityczna aktualnie sprawujących władzę. Skala oddziaływania państwa zmieniać się będzie bowiem w miarę przechodzenia od opcji lewicowych przez socjaldemokratyczne po liberalne i prawicowo-konserwatywne. Każdy z tych wariantów politycznych będzie miał jednak rację bytu wtedy i tylko wtedy (pomijając rozwiązania niedemokratyczne), gdy w aspekcie ekonomicznym okaże się skuteczny, to znaczy będzie akceptowany przez większość wyborców.

Jakże zrozumiałe jest w tym kontekście postępowanie obecnego prezydenta USA, Billa Clintona, który podczas poprzedniej kampanii prezydenckiej nigdy nie zapomniał o podstawowym nakazie „przede wszystkim gospodarka” i wybory wygrał. Wydaje się, że nasi politycy, a dotyczy to wszystkich opcji, często zapominają o sile argumentacji ekonomicznej oraz dążeniu do zapewnienia maksymalnie możliwej skuteczności realizowanych programów. Najczęściej w walce o władzę używa się argumentacji ideologicznej, natomiast programy ekonomiczne, poza poprawnością literacką, nie mają większej wartości. Stąd coraz częstsza szarpanina oraz doraźne łatanie dziur. Widać gołym okiem, że brakuje wszystkim logicznej, mikro- i makroekonomicznej, koncepcji rozwoju gospodarki polskiej, na jutro i na dalsze okresy.

Procesy transformacyjne wyznaczają naszemu państwu szczególną rolę, odmienną od ról, które spełniane są we współcześnie funkcjonujących, ustabilizowanych gospodarkach rynkowych. Złożoność procesów transformacyjnych i konieczność kontrolowania ich przebiegu oraz utrzymywanie jednoznacznie rynkowego ich charakteru wymusza na państwie odgrywanie poważniejszej roli w Polsce niż w krajach np. Europy Zachodniej.

W Polsce mamy do czynienia z dominacją sektora publicznego, co jest zaprzeczeniem modelu współczesnej gospodarki rynkowej. W modelu tym wzajemna zastępowalność rynku i państwa dotyczy wąskiego zakresu zdarzeń określających aktualną sytuację gospodarczą. Rodzi to konieczność stałego narzucania sobie przez państwo ograniczeń co do zakresu oddziaływania na gospodarkę. Wydaje się, że u nas proces samoograniczania realizowany sprawnie na początku lat dziewięćdziesiątych uległ pewnemu zahamowaniu. Dotyczy to zwłaszcza procesów prywatyzacyjnych oraz decentralizacji zarządzania. Coraz częściej też państwo ulega poszczególnym

grupom nacisku przy formowaniu i realizacji celów ekonomicznych. Groźne jest także pojawienie się symptomów wybiórczego korzystania z dorobku nauk ekonomicznych w zależności od preferencji rządzących partii politycznych. Doprowadzić to może do okresowych, wynikających z cyklu wyborczego, zmian kierunków polityki gospodarczej, a przecież nigdzie na świecie zmiana ekipy rządzącej (przy zachowaniu tego samego ustroju) nie powoduje drastycznych zmian podstawowych kryteriów ekonomicznych. Jak dotąd jednak, nikt w Polsce nie deklaruje ponownych zmian ustrojowych.

Okres transformacji ustrojowej wymaga od państwa szczególnego zaangażowania. Przy obecnie istniejącej strukturze gospodarki, strukturze własności oraz niepełnej sprawności rynku poddanie wszystkich sfer weryfikacji rynkowej nie wywołałoby, w sposób automatyczny, pozytywnych procesów adaptacyjnych. Państwo jednakże powinno systematycznie oddawać pole sektorowi prywatnemu, zważając jednocześnie na zjawiska negatywne z tym związane i przeciwdziałać im. Działania te wynikać jednak muszą z konsekwentnie realizowanych, realnych i skutecznych programów rozwojowych.

Wacław Wilezyński

(Katedra Historii Myśli Ekonomicznej, AE – Collegium Altum
ul. Powstańców Wielkopolskich 16, 61-895 Poznań)

Inwestycyjne fundusze powiernicze (Czy warto w nich uczestniczyć ?)

1. Istota i sens funduszy powierniczych

Polska zaczyna być przedmiotem zainteresowania i obszarem działania inwestycyjnych funduszy powierniczych. W gazetach podaje się już aktualne ceny jednostek uczestnictwa (czyli średnie kursy giełdowe udziałów) w pierwszych tego rodzaju przedsiębiorstwach w Polsce – w funduszach z rodziny Pioniera i funduszu „Korona”.

Czym są „inwestycyjne fundusze powiernicze” i skąd wzięła się ich nazwa? Otóż zakup jednostki uczestnictwa oznacza powierzenie przez nabywcę swego kapitału – przedsiębiorstwu, które zawodowo zajmuje się poszukiwaniem najkorzystniejszych, tzn. nie tylko zyskowych, ale i pewnych lokat dla swych klientów. Tymi klientami, decydującymi się na zakup jednostek uczestnictwa w inwestycyjnych funduszach powierniczych, są ludzie gromadzący oszczędności, mniejsze lub większe kapitały, ale na ogół nie prowadzący własnej ekspansywnej działalności gospodarczej. Nie są to zwykle właściciele przedsiębiorstw przemysłowych, handlowych czy usługowych. Są to ludzie nie widzący możliwości lepszego ulokowania swych pieniędzy na własną rękę.

Jak wiadomo, posiadacz oszczędności czy większego kapitału, miał do niedawna tylko trzy możliwości ulokowania swoich pieniędzy. Po pierwsze – mógł zainwestować swój kapitał bezpośrednio w przedsiębiorstwo własne lub dzielone z współnikami. Po drugie – mógł lokować swe pieniądze w bankach i kasach oszczędności. Po trzecie – mógł zakupić cieszące się dobrą renomą (czasem mało uzasadnioną) – papiery wartościowe, udzielając maklerowi zlecenie na zakup akcji czy obligacji.

Lokaty w bankach i kasach oszczędności, zwłaszcza cieszących się dobrą reputacją, są słusznie uważane za pewne, bezpieczne, ale w krajach zachodnich są zwykle nisko oprocentowane i przynoszą też odpowiednio niższe dochody z odsetek w porównaniu z lokatami w najlepszych papierach wartościowych i udziałami w dobrze prosperujących firmach. Aby jednak w pełni wykorzystać możliwości, które stwarza rynek papierów wartościowych, i w ogóle rynek kapitałowy, trzeba się na tym rynku świetnie orientować, znać jego tajniki i pułapki.

Dla kogoś stojącego z boku, rynek kapitałowy nie jest przejrzysty. Nawet codzienne śledzenie ceduł giełdowych obejmujących przecież tysiące pozycji (to tylko w Polsce mamy obecnie kilkadziesiąt spółek akcyjnych o notowanych na warszawskiej giełdzie kursach) – niewiele może

dać. Posiadanie pełnej wiedzy o rynku kapitałowym, o zachodzących na nim wahaniach, nie jest w praktyce możliwe dla osoby stojącej z boku. Trzeba być „in”, być „wprowadzonym” fachowcem i dysponować ogromną ilością czasu. Nie mogą sobie na to pozwolić ludzie wykonujący solidnie, profesjonalnie odmienne zawody. Okazuje się ponadto, że nawet najbardziej przewidujący giełdowi „outsiderzy” – nie potrafią przewidzieć wszystkich zmian na tym trudnym rynku i nieraz ponoszą straty. Ponadto „samotni jeźdźcy” mało kiedy dysponują tak wielkimi kapitałami, by móc rozłożyć ryzyko poprzez zakup różnych papierów wartościowych. Kto zna realia i literaturę tzw. krajów bogatych, z pewnością czytał i słyszał o osobistych tragediach ludzi, którzy pomylili się w swoich kalkulacjach i stracili majątek na błędnych transakcjach giełdowych.

Czyżby więc ciułacz miał do wyboru tylko dwie alternatywy, tę ryzykancką, mogącą przynieść zarówno krocie, jak i ruinę – i tę skromną – w postaci niezbyt lukratywnych wkładów bankowych? Warto pamiętać, że to tylko w Polsce i tylko do czasu opanowania inflacji można liczyć na tak wysokie odsetki od wkładów, jak obecnie. Czy naprawdę nie ma lepszego wyjścia?

Jest nim właśnie skorzystanie z oferty i usług inwestycyjnych funduszy powierniczych. Twórcy pierwszych przedsiębiorstw tego rodzaju spostrzegli lukę, ogromną niewypełnioną, wolną przestrzeń między gromadzącymi się oszczędnościami i kapitałami a rzeczywistymi możliwościami ich korzystnego zainwestowania. Odpowiedzieli oni na swoiste społeczne zamówienie, jakim było prawidłowe, możliwe najlepsze, wykorzystanie kapitałów dla przyspieszenia rozwoju gospodarczego, a równocześnie w interesie ich właścicieli. Zauważmy tutaj, że jeden z największych ekonomistów pierwszej połowy XX wieku – John Maynard Keynes – za jedną z głównych przyczyn kryzysów gospodarczych uznał fakt, że nie ma znaku równości między zgromadzonymi oszczędnościami, a wielkością inwestycji, że nie wszystkie oszczędności są inwestowane, że zwykle kto inny oszczędza, a kto inny inwestuje, że nie ma ogniwa łączącego te dwie sfery. Brak tego ogniwa łączącego, wiążącego osoby oszczędzające, gromadzące kapitał z przedsiębiorcami umiejącymi go wykorzystać, powoduje przerwanie biegu życia gospodarczego, bezczynność posiadanych zasobów.

Ogniwiem wiążącym posiadaczy oszczędności i kapitałów z obszarami ich inwestowania są właśnie inwestycyjne fundusze powiernicze. Są to przedsiębiorstwa specjalizujące się w znajdowaniu najbardziej obiecujących możliwości lokacyjnych, inwestycyjnych – nie tylko na jednej giełdzie, w jednej branży, czy w jednym regionie, lecz w skali kraju, a coraz częściej – w skali całego świata. Dysponując pełną, szeroką, stale aktualizowaną wiedzą o kształtowaniu się koniunktury na różnych rynkach, o zachodzących w różnych krajach przemianach polityki gospodarczej, o odkryciach nowych złóż bogactw naturalnych, specjaliści zatrudnieni w inwestycyjnych funduszach powierniczych uzyskują ogromną przewagę nad „outsiderami”, samotnymi jeźdźcami giełdowymi. Specjaliści funduszy inwestycyjnych znają dobrze ludzi i tajniki największych giełd, uważnie wsłuchują się w nieoficjalne wiadomości o stanie gospodarki różnych przedsiębiorstw i całych krajów. Dzięki temu specjaliści ci są w stanie odróżnić złe lokaty od dobrych, przewidzieć rysujące się, a niezbrane szerszej publiczności, szanse dobrych lokat. Pozwala to na zminimalizowanie ryzyka błędu w lokowaniu kapitałów i na zapewnieniu klientom funduszu wyższego, a równocześnie bezpiecznego, dochodu z powierzonych kapitałów.

Fundusze powiernicze, podobnie jak maklerzy giełdowi, pełnią swoistą służbę społeczną. Pracują one bowiem na zasadzie prowizyjnej, są zainteresowane w maksymalizacji korzyści klienta, a nie w osiąganiu zysku na klientach. Innymi słowy fundusze powiernicze są zainteresowane w najlepszym ulokowaniu kapitałów swoich klientów, w znajdowaniu przedsiębiorstw rokujących największą efektywność, papierów rokujących wysokie i stałe dochody. Zwiększa to bowiem dochody funduszu z prowizji.

Można by w tym miejscu zapytać, czy funkcji pełnionych przez inwestycyjne fundusze powiernicze nie mogłyby pełnić i nie pełnią zwykle banki handlowe, kredytowe. Istotnie, są banki, które oferują swym klientom tzw. pakiety bezpiecznych i dobrze oprocentowanych papierów wartościowych. Z ogłoszeń prasowych można wyczytać, że są instytucje o nazwie banku, które specjalizują się w takich transakcjach. Są tu zwykle jednak tylko dwie możliwości: albo jest to zakup pakietu papierów wartościowych z pomocą banku, ale na ryzyko kupującego, albo jest to lokata w banku, który wprawdzie stara się korzystnie ulokować zebrane kapitały, ale nie pracuje na zasadzie prowizyjnej, lecz na zasadzie zysku pochodzącego z różnicy między wyższym oprocentowaniem i zyskami otrzymywanymi przez bank, a niższym oprocentowaniem wypłacanym klientom. Jak wiadomo, działalność tego rodzaju nie jest głównym przedmiotem, obszarem pracy banków. Normalny bank gromadzi wkłady po to, by je wykorzystać do udzielania kredytów. Osiągając zyski z różnicy między oprocentowaniem kredytów (wyższym) a oprocentowaniem wkładów i lokat (niższym) – bank nie jest zainteresowany w wypłacaniu wysokich odsetek posiadaczom lokat. Płacąc wysokie odsetki od wkładów musiałby żądać wysokich odsetek od kredytów, co uczyniłoby go nieatrakcyjnym dla kredytobiorców. Banki są oczywiście zainteresowane zdolnością kredytową pożyczkobiorców, dbają o zabezpieczenie klientowskich wkładów, ale nie obchodzi ich zbytnio stopa zyskowności dłużników, różnice w rentowności ich przedsiębiorstw, jeśli jest ona w ogóle dodatnia. Banki są więc tylko pośrednio zainteresowane w zyskowności kredytowanych przedsiębiorstw. Oczywiście niekiedy zdarza się, że dla zapewnienia zwrotu kredytu niewypłacalne przedsiębiorstwa dłużnicze przechodzą pod bezpośredni zarząd banku.

Natomiast przedmiotem działalności inwestycyjnych funduszy powierniczych nie jest udzielanie kredytu o charakterze bankowym, lecz **zaangażowanie kapitałowe, portfelowe lub bezpośrednie**, tzn. albo poprzez zakup na giełdzie, albo poprzez subskrypcję – akcji i innych form udziałów. Niekiedy, w przypadkach wyjątkowo obiecujących, fundusze silniej angażują się w zarządzanie przedsiębiorstwami.

Jak już wspomniano, podstawowym celem inwestycyjnych funduszy powierniczych jest zapewnienie posiadaczom jednostek uczestnictwa lokat nie tylko korzystnych, lecz także bezpiecznych, umożliwiających w każdej chwili ich wycofanie na podstawie wartości aktywów netto funduszu. Każda jednostka uczestnictwa ma prawo do odpowiedniej części aktywów netto funduszu. Działania inwestycyjnych funduszy powierniczych nie są schematyczne, oparte jednostronnie na jakimś jednym wzorcu. Dlatego warto bliżej przyjrzeć się zasadom ich funkcjonowania.

2. Zasady funkcjonowania inwestycyjnych funduszy powierniczych

Przedsiębiorstwo dążące do optymalnego ulokowania kapitałów powierzonych mu przez klientów musi pilnie śledzić zmiany zachodzące na rynku kapitałowym, analizować perspektywy rozwojowe poszczególnych przedsiębiorstw, branż, krajów. Musi więc ciągle dokonywać wyboru pomiędzy różnymi alternatywami lokat. Oznacza to w praktyce konieczność podejmowania decyzji, np. o kontynuacji określonej lokaty lub o pozbyciu się jej.

W zasadzie rozróżnia się cztery główne rodzaje (obszary) lokat kapitałowych: 1) akcje spółek akcyjnych, 2) obligacje państwowe i bony skarbowe (a także obligacje samorządów terytorialnych), 3) lokaty w nieruchomościach posiadających hipotekę, 4) operacje na rynku pieniężnym. Jest oczywiste, że największą pewność i stabilność wykazują obligacje i bony skarbowe,

a największe ryzyko związane jest z operacjami na rynku pieniężnym. Niektóre inwestycyjne fundusze powiernicze specjalizują się w określonych rodzajach lokat. Potencjalny klient z łatwością może się dowiedzieć, czy dany fundusz nastawia się raczej na lokaty nieco ryzykowne, ale rokujące wysoką zyskowność, czy też preferuje inne kryteria w swoich decyzjach lokacyjnych. Z tego punktu widzenia rozróżnić można m.in.:

1) lokaty nie przynoszące natychmiast wysokich zysków, ale rokujące wysokie przyrosty wartości w dłuższym okresie,

2) lokaty preferujące korzystną relację między ceną zakupu (niższą) a realną wartością zakupionego obiektu (papieru itp.). Jest to tzw. strategia wartości bieżącej. Polega ona na kupowaniu tych walorów, których cena spadła poniżej ich wartości realnej, ale według wszelkiego prawdopodobieństwa ponownie wzrośnie.

Oba wymienione wyżej rodzaje lokat wymagają od inwestora dobrego poinformowania o realiach i trafnego prognozowania rozwoju sytuacji. Nie jest to bynajmniej łatwe. Okazuje się, że nawet na bardzo małym i przejrzystym polskim rynku giełdowym zdarzają się decyzyjne pomyłki. Dlatego wiele inwestycyjnych funduszy powierniczych preferuje dywersyfikację, zróżnicowanie portfela swych aktywów. Wskazana jest pewna równowaga między lokatami o korzyściach na dziś a lokatami „przyszłościowymi”.

Stosownie do struktury walorów znajdujących się w portfelu funduszu powierniczego, zyski składają się z dywidend od akcji, odsetek od obligacji i bonów skarbowych, różnicy między wyższą ceną sprzedaży poszczególnych walorów na rynku kapitałowym w porównaniu z ceną ich zakupu i wreszcie dochodów płynących z nieruchomości (czynsze, dzierżawa, a także różnice między ceną sprzedaży a ceną zakupu nieruchomości). Jak wiadomo, znaczna część majątku Wojciecha Fibaka powstała dzięki udanym transakcjom na rynku nieruchomości.

Jeśli chodzi o terminy wypłat zysków, to są one zróżnicowane w zależności od umowy między klientem a funduszem. Można żądać wypłat częstszych niż raz do roku, ale trzeba wtedy pamiętać, że obniża się tempo kapitalizacji. Najkorzystniej jest wcale nie podejmować zysków i poddawać je dalszej kapitalizacji. Oczywiście możliwe jest zawsze wycofanie lokaty z funduszu powierniczego nie czekając do określonej daty. Zwrot lokaty następuje wówczas według wartości aktywów netto funduszu w danym dniu, przeliczonych na jednostki uczestnictwa.

Ogólną strategiczną wytyczną funduszu powierniczego jest osiągnięcie szybszego wzrostu wartości aktywów funduszu w porównaniu z oprocentowaniem obligacji rządowych i oczywiście stopą inflacji.

Poważne fundusze inwestycyjne stawiają sobie niezwykle ambitne zadania w zakresie obsługi klientów powierzających im swe kapitały. Zakres i poziom świadczeń na rzecz klientów wyznacza renomę funduszu, jego pozycję w branży, na rynku.

Wśród zalet, które posiada dobry fundusz inwestycyjny należy wymienić co następuje:

1. Fundusz zapewnia pełny zarząd nad kapitałem klienta, a tym samym uwalnia go od codziennego myślenia o trafności decyzji lokacyjnych, od własnych, czasochłonnych badań rynku kapitałowego, na którym trudno się zorientować.

2. Klient ma możliwość wyboru stopnia ryzyka, które jest gotów podjąć. Pakiety bardziej „ryzykowne” rokują wyższą rentowność, ale nie dają pewności. Fundusz jest lepiej zorientowany w stopniu podejmowanego ryzyka aniżeli indywidualny klient.

3. Fundusz zapewnia dostateczny stopień zróżnicowania portfela, co generalnie zmniejsza stopień ryzyka lokat i zapewnia większą stabilność dochodów.

4. Dzięki fachowości specjalistów funduszu zbędne stają się wydatki na indywidualne doradztwo lokacyjne. Klient unika w ten sposób wpadnięcia w ręce złych doradców, płacenia wysokich prowizji i honorariów.

5. Dobry fundusz inwestycyjny zapewnia swym klientom kompetentną informację i sprawozdawczość, dotyczącą zarówno działalności funduszu, jak i stanu oraz perspektyw rynku kapitałowego. Dobry fundusz inwestycyjny uważa klienta za pełnoprawnego partnera, uczestnika przedsięwzięcia, a nie za osobę obcą, której nie informuje się o istotnych sprawach.

6. Wybierając lokatę długoterminową klient przenosi na fundusz troskę o zmiany lokat, o poszukiwanie lepszych alternatyw.

7. Odpowiednia umowa z dobrym funduszem inwestycyjnym zapewnia natychmiastowe reinwestowanie dywidend i zysków. Daje to w rezultacie wyższą dochodowość lokat, ponieważ unika się straty czasu na korektę zleceń.

3. Czy Polska spełnia już warunki prawidłowego działania inwestycyjnych funduszy powierniczych ?

Założenie w Warszawie giełdy papierów wartościowych zainaugurowało polski rynek kapitałowy. Istnienie takiego rynku jest wstępnym warunkiem możliwości efektywnego działania funduszy inwestycyjnych. Z miesiąca na miesiąc powiększa się liczba akcji dopuszczonych do obrotu giełdowego. Notowane są kursy różnych emisji obligacji państwowych i bonów skarbowych. Zwiększa się więc skala wyboru możliwości lokacyjnych. Im większa będzie liczba papierów notowanych na giełdzie, tym bardziej wzrastać będzie zapotrzebowanie na działalność inwestycyjnych funduszy powierniczych. Pełne rozwinięcie ich działalności napotyka jednak, przynajmniej chwilowo, przeszkody, które powinny zostać usunięte.

Przeszkodą taką (ostatnio stopniowo usuwaną) – jest brak pełnej swobody ruchu lokat i kształtowania ich struktury. Jednym z głównych warunków prawidłowego funkcjonowania gospodarki rynkowej jest swoboda przepływu kapitałów, a więc np. możność lokowania ich zagranicą. Podobnie niezbędna jest swoboda w zakresie kształtowania się wysokości udziałów funduszu w portfelach poszczególnych spółek. Pogląd, jakoby groziło to monopolizacją własności przez fundusze – nie powinien mieć zastosowania właśnie do funduszy powierniczych, skupiających przecież na ogół drobne lokaty. Obiektywnym utrudnieniem dla pokazania pełnych walorów funduszy powierniczych jest niemożność dostatecznej dywersyfikacji lokat na rynku polskim. Niewielka liczba papierów dopuszczonych do obrotu giełdowego utrudnia prawidłowe rozłożenie ryzyka.

Innym czynnikiem nie sprzyjającym stabilizacji i normalności działania inwestycyjnych funduszy powierniczych jest utrzymująca się w Polsce wysoka stopa inflacji. W interesie wszystkich uczestników (posiadaczy jednostek uczestnictwa) funduszy inwestycyjnych, w interesie gospodarki narodowej potrzebującej autentycznych lokat inwestycyjnych zwiększających potencjał gospodarczy, leży znaczne obniżenie stopy inflacji i zminimalizowanie jej wahań. Jest to bowiem podstawowy warunek długookresowego rachunku ekonomicznego, racjonalności lokat inwestycyjnych. Dotychczasowa stopa inflacji zniechęca inwestorów, ponieważ nie pozwala na dostatecznie precyzyjne przewidywanie przyszłości i faworyzuje doraźne, handlowe transakcje spekulacyjne. Nie ulega jednak wątpliwości, że dalsze postępy w budowie gospodarki rynkowej w Polsce stworzą w niedługim czasie właściwe warunki dla działania inwestycyjnych funduszy powierniczych. Jak wskazuje giełdowe kształtowanie się cen jednostek uczestnictwa funduszu „PIONEER” – coraz więcej osób dostrzega sens tego rodzaju lokat.

4. Inwestycyjne fundusze powiernicze a ubezpieczenia społeczne oraz emerytalno-rentowe

Polski kryzys budżetowy lat 1991 i 1992 drastycznie ujawnił negatywne strony zintegrowania ubezpieczeń społecznych, a zwłaszcza emerytur i rent, z budżetem państwa. Przez wiele lat wpływy budżetu państwa ze składek ubezpieczeniowych znacznie przekraczały wydatki na świadczenia społeczne, emerytury i renty. Związane było to zarówno z korzystną strukturą wieku ludności, jak i z bardzo niskim poziomem emerytur i rent. Włączenie wpływów ze składek ubezpieczeniowych do budżetu uniemożliwiło ich kapitalizację, korzystne ich ulokowanie w interesie emerytów. Nadwyżki wpływów ze składek służyły po prostu do pokrywania bieżących wydatków budżetowych. Wzrastający w latach 1991 i 1992 deficyt budżetowy skłonił rząd do poszukiwania oszczędności również w wydatkach na emerytury i renty, co unaocniło fatalną zarówno w założeniach, jak i skutkach, zależność emerytur od stanu budżetu. Dlatego w perspektywie należy uznać za celowe wyodrębnienie ubezpieczeń emerytalnych z budżetu, izolowanie ich od bieżących problemów budżetowych. Sprawą niezwyklej wagi jest umożliwienie lokowania składek ubezpieczeniowych w sposób umożliwiający ich zyskowne wykorzystanie jako kapitałowej podstawy przyszłych dochodów emerytalnych.

Wiele argumentów przemawia za wykorzystaniem inwestycyjnych funduszy powierniczych jako swoistego wzorca dla kształtowania funduszy emerytalnych. Wyodrębnienie tych pozycji z budżetu państwa oznaczać będzie naturalnie zmniejszenie jego wpływów ze składek na ZUS. Równocześnie jednak zmniejszeniu ulegną wydatki budżetu na te cele. Problem polega na tym, że dla uatrakcyjnienia indywidualnych składek na emerytalny fundusz powierniczy, niezbędne wydaje się odliczenie tych składek od podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym. Zmniejszenie podatkowych wpływów państwa z tego tytułu będzie jednak zupełnie minimalne, a korzyści Skarbu Państwa związane ze sposobem przeznaczenia, ulokowania składek – bardzo poważne. Można bowiem przyjąć, że wpływy funduszu ze składek ulokowane będą np. w 50% w długoterminowych państwowych obligacjach i bonach skarbowych, co zapewni finansom państwa znaczne zwiększenie płynności. Drugą część wpływów ze składek fundusz przekazywać może na specjalny fundusz zabezpieczenia społecznego (wydatki bieżące i średniokresowe) i wreszcie 1/4 przeznaczyć na zyskowne lokaty na rynkach kapitałowych.

Wyodrębnienie funduszy emerytalnych z budżetu państwa powinno następować stopniowo. W miarę wzrostu roli powierniczych funduszy emerytalnych powinna być obniżana składka na ZUS (m.in. poprzez wyłączenie spod obciążeń płac tych pracowników, którzy zdecydowali się na własny indywidualny udział w powierniczym funduszu emerytalnym). Należałoby przy tym przyjąć zasadę nieograniczania wysokości składek na fundusz emerytalny ze strony pracownika. Jeśli deklarowałby on chęć wpłacenia na fundusz emerytalny 30 czy 40% płacy, to nie powinno mu się w tym przeszkadzać. Jest rzeczą w tym zakresie niezwykle istotną, by przekonać pracowników o korzyściach płynących z tej formy ubezpieczenia emerytalnego.

Koncepcja wykorzystania mechanizmów inwestycyjnych funduszy powierniczych dla celów emerytalnych wymaga oczywiście przeprowadzenia rachunków symulacyjnych, uwzględniających jej konsekwencje dla budżetu państwa oraz dla uczestników funduszy w krótkim i długim okresie. Nie ulega jednak wątpliwości, że sam fakt produktywnego ulokowania części wpływów ze składek zamiast dotychczasowego pochłaniania ich przez budżet na bieżące potrzeby rokuje poważne korzyści ogólnogospodarcze. Należy przy tym zauważyć, że w miarę postępów wyodrębniania funduszy emerytalnych z budżetu zmniejszać się powinien deficyt budżetowy. Problemem pozostanie przez pewien czas rosnący dług publiczny, wynikający m.in.

z emisji obligacji i bonów skarbowych zakupywanych przez fundusze. W miarę spodziewanego zmniejszania się deficytu budżetowego zmniejszać się również powinien przyrost długu publicznego i, co za tym idzie, następować powinno ograniczenie udziału lokat funduszy w obligacjach i bonach skarbowych na rzecz normalnych lokat rynkowych.

5. Kilka spostrzeżeń z historii inwestycyjnych funduszy powierniczych

Pierwsze fundusze powstały w okresie boomu amerykańskiego po pierwszej wojnie światowej. Nieprzejrzystość szybko rozrastającego się rynku kapitałowego, giełd, całego życia gospodarczego, wywoływała zamówienie na powstanie firm, wypełniających wolną przestrzeń między posiadaczami oszczędności, kapitałów a sferą ich inwestowania. Swego rodzaju stolicą inwestycyjnych funduszy powierniczych stał się Boston, miasto o najstarszych tradycjach solidnego bankierstwa, posiadające równocześnie doskonałe zaplecze naukowe w zakresie nauk ekonomicznych (Harvard i Massachusetts Institute of Technology). Inwestycyjne fundusze powiernicze zatrudniają w samym tylko Bostonie około 25 000 osób, zapewniających wysoki poziom fachowej obsługi. Dane o wzroście wartości aktywów funduszy w porównaniu z początkowym wkładem, wskazują, że w skali wieloletniej wzrost ten wyrównuje z wielokrotną nawiązką stopę inflacji i zapewnia posiadaczom jednostek uczestnictwa poważny przyrost realny ich aktywów netto, tzn. poważny przyrost majątku.

Nie będzie więc chyba przesady w stwierdzeniu, że w inwestycyjnych funduszach powierniczych tkwi wielka szansa demokratyzacji własności, szansa skorzystania przez każdego z możliwości, jakie oferuje współczesna gospodarka, współczesny rynek kapitałowy. Warto więc chyba spróbować.

Marek Ratajczak

(Katedra Makroekonomii, AE – Collegium Altum
ul. Powstańców Wielkopolskich 16, 61–895 Poznań)

Infrastruktura społeczna w warunkach transformacji ustrojowej

Proces transformacji systemowej związanej z przechodzeniem od gospodarki centralnie zarządzanej do gospodarki rynkowej może być charakteryzowany w różnych przekrojach terytorialnych i branżowych. W poniższym opracowaniu podjęta została próba prezentacji niektórych – istotnych zdaniem autora – zjawisk towarzyszących transformacji w sferze infrastruktury społecznej. Zjawiska te będą przy tym porównywane z cechami rozwoju i funkcjonowania tej infrastruktury w warunkach systemu nakazowo-rozdzielczego.

Artykuł oparty jest przede wszystkim na analizie polskich doświadczeń. Jednakże na podstawie dostępnych informacji można założyć, że procesy zachodzące w sferze infrastruktury społecznej w Polsce są w znacznej mierze zbieżne z tymi, jakie występują w innych gospodarkach znajdujących się w fazie zasadniczych przeobrażeń systemowych.

Infrastruktura społeczna obejmuje instytucje, których zadaniem jest zaspokajanie w sposób zorganizowany pozamaterialnych potrzeb poszczególnych ludzi. Infrastruktura społeczna w takim rozumieniu stanowi integralną jedność kapitału materialnego i kapitału intelektualnego, a więc określonych obiektów i urządzeń oraz zatrudnionych w nich i posługujących się nimi ludzi wraz z ich umiejętnościami i kwalifikacjami. Najczęściej do infrastruktury społecznej zaliczane są instytucje z zakresu nauki, oświaty, ochrony zdrowia, opieki społecznej, kultury oraz turystyki. Efektem działania infrastruktury są usługi społeczne¹.

Gospodarka centralnie zarządzana została określona przez Janosa Kornaja mianem gospodarki niedoboru². Powszechny niedobór oznaczał między innymi ograniczenie możliwości rozwoju infrastruktury społecznej. Niedostatki tej sfery stawały się z kolei jednym z elementów i przejawów ogólnego niedoboru. Można przy tym stwierdzić, że nasilenie niedoboru usług społecznych było większe, niż miało to miejsce w przypadku wielu dóbr materialnych, będących

¹ Por. M. Ratajczak, *Infrastruktura społeczna w warunkach niedoboru w gospodarce*, Polityka Społeczna, 1986, nr 10. Z tego artykułu, a także z opracowania: *Niedobór usług społecznych*, Polityka Społeczna, 1986, nr 11/12 zaczerpnięte zostały uwagi autora prezentowanego artykułu odnośnie do infrastruktury społecznej w gospodarce centralnie zarządzanej.

² J. Kornaj, *Niedobór w gospodarce*, PWE, Warszawa 1985.

efektem działania typowo produkcyjnych ogniw gospodarki. Przyczyny tego zjawiska tkwiły, po pierwsze, w uwarunkowaniach natury ideologicznej, a po drugie, w specyfice niedoboru infrastruktury społecznej i jej usług.

Ideologiczne przyczyny ograniczonego rozwoju infrastruktury społecznej w warunkach gospodarki centralnie zarządzanej, to przede wszystkim kwestia podziału ekonomiki na tzw. sferę produkcyjną, czyli tworzącą dochód narodowy, i sferę nieprodukcyjną, jedynie uczestniczącą w jego podziale. Choć bowiem zawsze oficjalnie podkreślano, że podział na sferę produkcyjną i nieprodukcyjną nie ma nic wspólnego z gradacją użyteczności społecznej, to jednak w praktyce wyraźne były preferencje dla produkcyjnych ogniw gospodarki oraz rezydualne podejście do potrzeb infrastruktury społecznej i innych składników sfery nieprodukcyjnej.

Tendencja do ograniczania rozwoju infrastruktury społecznej w warunkach niedoboru wzmocniana była występowaniem zjawiska określanego mianem pokusy odraczenia³. Jest to dążenie do maksymalnego odkładania w czasie tych nakładów, których poniesienie nie jest w danym momencie absolutnie niezbędne.

W przypadku infrastruktury społecznej pokusa odraczenia występuje z bardzo dużą siłą. Wynika to w znacznej mierze z nieostrości granic możliwego wzrostu świadczenia usług społecznych. Istnieje mianowicie możliwość nawet poważnego zwiększania ilości tych usług, jednakże kosztem stopniowego obniżania ich szeroko pojętej jakości. W efekcie niedobór usług społecznych, w przeciwieństwie do niedoboru dóbr materialnych, stosunkowo rzadko znajdował wyraz w różnicy między popytem zgłaszanym a popytem realizowanym. W wypadku niektórych ogniw infrastruktury społecznej, takich jak na przykład szkolnictwo podstawowe, w ogóle nie istniał nie zrealizowany w normalnym tego terminie znaczeniu. Niedobór usług społecznych przejawiał się przede wszystkim w sposobach osiągania ilościowego zaspokojenia popytu i pojawianiu się tak zwanego popytu quasi – zaspokojonego. Była to ta część popytu, która mogła być zrealizowana jedynie dzięki wzrostowi ilości usług infrastruktury społecznej kosztem spadku ich szeroko pojętej jakości.

W warunkach transformacji usunięta została przedstawiona wcześniej tradycyjna ideologiczna bariera rozwoju infrastruktury społecznej. Na gruncie teorii, jak i w sferze sprawozdawczości gospodarczej, odrzucony został bowiem podział gospodarki na sferę produkcyjną i nieprodukcyjną. Nie oznacza to jednak, że czynnik ideologiczny został całkowicie wyeliminowany spośród uwarunkowań rozwoju infrastruktury społecznej. Czynnik ten obecny jest nadal, tyle tylko, że nie w sferze dyskusji odnoszących się do roli tejże infrastruktury w procesie tworzenia produktu narodowego, a w zakresie rozważań dotyczących zasad rozwoju sfery usług społecznych.

Powyższa kwestia wiąże się z pytaniem o rolę państwa w procesie rozwoju infrastruktury społecznej. Dwa skrajne stanowiska, to z jednej strony pogląd, że infrastruktura społeczna powinna mieć jedynie publiczny charakter, co oznaczałoby w znacznej mierze kontynuację rozwiązań występujących w gospodarce centralnie zarządzanej, a z drugiej idea prywatyzacji i podporządkowania tej sfery ekonomiki takim samym regułom rynkowym, jak w przypadku działów produkcji materialnej.

Oba stanowiska są trudne do zaakceptowania. Państwo nie powinno bowiem ani być jedynym podmiotem w sferze usług społecznych, ani też – tym bardziej – nie może nadmiernie ograniczać swej roli w tej części gospodarki. Pierwsza sytuacja oznacza w praktyce państwowy, czy też publiczny, monopol ze wszystkimi tego konsekwencjami – od niskiej efektywności działania świadczących usług społecznych począwszy, a na ograniczeniu suwerenności konsu-

³ Tamże, s. 308.

menta skończywszy. Drugie z proponowanych rozwiązań (maksymalne „urynkowienie” infrastruktury społecznej) nie bierze pod uwagę specyfiki infrastruktury, wyrażającej się między innymi tym, że musi być ona dostępna dla wszystkich obywateli, w znacznej mierze niezależnie od ich sytuacji majątkowej. Niestety, doświadczenia np. USA pokazują, że nawet w warunkach gospodarki wysoko rozwiniętej i zapewniającej przeciętnie wysoki poziom dochodów, nie jest możliwe oparcie funkcjonowania infrastruktury społecznej wyłącznie na rynkowych zasadach⁴.

W praktyce w Polsce można zaobserwować tendencję do ograniczania regulacyjnej funkcji państwa w sferze infrastruktury społecznej. Przy tym wynika to nie tyle z pewnej świadomości realizowanej polityki, co raczej jest wynikiem braku jasnej koncepcji odnośnie do tego, jaka powinna być rola państwa w tej części gospodarki. W efekcie, równolegle funkcjonują tradycyjne, publiczne instytucje infrastruktury społecznej, często oparte na regulacjach prawnych w dużym stopniu nie odpowiadających aktualnym warunkom społeczno-gospodarczym oraz nowe instytucje prywatne, które podlegają jedynie bardzo ograniczonemu i dość iluzorycznemu w wielu przypadkach nadzorowi ze strony państwa. Przy tym instytucje prywatne, jak na razie, swój rozwój zawdzięczają głównie niedostatkom instytucji publicznych.

Charakterystyczne dla relacji między państwowymi i prywatnymi ogniwami infrastruktury społecznej jest zjawisko daleko posuniętej unii personalnej. Najczęściej bowiem instytucje prywatne opierają się na kapitale intelektualnym czerpanym z zasobów instytucji państwowych. Przy tym typową sytuacją jest etatowe zatrudnienie w instytucji państwowej i nietatowe, co nie znaczy, że mniej absorbujące czasowo, zatrudnienie w jednej lub wielu instytucjach prywatnych. Ta bardzo wygodna finansowo dla instytucji prywatnych sytuacja (płacenie tylko za konkretnie wykonaną pracę bez konieczności ponoszenia dodatkowych ciężarów związanych z zabezpieczeniem socjalnym) rodzi jednak poważne zagrożenia dla obu składników infrastruktury społecznej. Dla instytucji państwowych oznacza ona ograniczenie możliwości korzystania z kapitału intelektualnego, którego są formalnoprawnie podstawowym dysponentem. Z kolei w przypadku instytucji prywatnych trudno zakładać osiągnięcie długookresowej stabilizacji i autentycznie trwałej i silnej pozycji na rynku, bazując głównie na „podnajmowanym” kapitale intelektualnym, którego lojalność wobec danej instytucji wyznaczana jest prawie wyłącznie skalą wynagrodzenia za ściśle określone działanie.

Zjawisko angażowania się osób wchodzących w skład kapitału intelektualnego infrastruktury społecznej w działalność poza lub obok oficjalnego miejsca pracy występowało już w gospodarce centralnie zarządzanej. Tyle tylko, że na skutek prawie zupełnego monopolu państwa w wielu ogniwach infrastruktury zjawisko to było bardziej ograniczone oraz znacznie częściej niż w warunkach gospodarki rynkowej przyjmowało postać nieoficjalnych, czy wręcz nielegalnych form świadczenia usług. Klasycznym przykładem takiej sytuacji był sektor ochrony zdrowia, w którym oficjalnej bezpłatności i powszechnej dostępności do usług towarzyszył rozwój legalnego – ściśle reglamentowanego przez państwo – oraz nieoficjalnego – nie podlegającego żadnej kontroli – rynku tych samych usług.

Postawa państwa wobec rozwoju rynku usług społecznych w warunkach transformacji jest w znacznej mierze konsekwencją nadal realizowanej „pokusy odraczenia”. O ile jednak w warunkach gospodarki centralnie zarządzanej było to rezultatem powszechnego niedoboru środków rzeczowych, to w aktualnej sytuacji jest to przede wszystkim następstwem stanu budżetu państwa. Zjawiska recesyjne widoczne przede wszystkim w sferze produkcji materialnej

⁴ Wiele cennych spostrzeżeń na temat sfery usług społecznych i społecznej funkcji państwa w gospodarce rynkowej znaleźć można w pracy: S. Golinowska, *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.

ograniczają dochody budżetu państwa. Dodatkowo dochody te są zmniejszane w wyniku ukrytego dotowania sfery produkcji materialnej, wyrażającego się w nieegzekwowaniu należnych budżetowi kwot. W efekcie środki, jakie mogą być przeznaczone przez budżet na potrzeby infrastruktury społecznej są poważnie ograniczane, a decydenci mniej lub bardziej świadomie ulegają pokusie odraczania nakładów na rozwój tej sfery gospodarki.

Ograniczanie nakładów dotyczy także kapitału intelektualnego i wyraża się w bardzo niskich oficjalnie gwarantowanych wynagrodzeniach. Istotna różnica między wynagrodzeniami gwarantowanymi przez państwo a dochodami, jakie można uzyskać angażując się w działalność poza podstawowym miejscem pracy pociąga za sobą dwa zjawiska. Jedno, to coraz większa liczba osób, które nie tylko wykraczają ze swą działalnością poza główne miejsce zatrudnienia, ale które zarazem coraz bardziej traktują to miejsce pracy przede wszystkim jako zabezpieczenie na wypadek konieczności czasowego ograniczenia innej aktywności.

Drugą konsekwencją niskich wynagrodzeń w sferze infrastruktury społecznej jest faktyczne tolerowanie przez państwo, czyli oficjalnego pracodawcę większości zatrudnionych w infrastrukturze społecznej, działań nie zawsze zgodnych z interesami tegoż pracodawcy. Należy przy tym zauważyć, że w krajach o ustabilizowanej gospodarce rynkowej pracownicy państwowych jednostek infrastruktury społecznej korzystając z pewnych przywilejów (np. gwarancja zatrudnienia), równocześnie są często ograniczani w swobodzie funkcjonowania na rynku pracy tak długo, jak długo pozostają funkcjonariuszami państwa lub mają status doń zbliżony.

Niskie wynagrodzenia w połączeniu z typową dla okresu transformacji niestabilnością i zmiennością prawa powodują, że to czy i jak pracownik państwowej jednostki infrastruktury społecznej wywiązuje się z owych obowiązków jest przede wszystkim uzależnione od jego postawy etycznej. Stąd też, to właśnie na płaszczyźnie etycznej państwo próbuje docierać do zatrudnionych w infrastrukturze społecznej przekonując ich, że praca, którą wykonują ma charakter służby, a co za tym idzie, wykonujący ją ani nie powinni zbyt ulegać pogoni za pieniądzem, ani tym bardziej w obronie swych interesów sięgać po narzędzie, jakim jest strajk.

W gospodarce niedoboru strajk był – pomijając jego polityczny kontekst – szczególnie formą przetargu o środki. Im większy i bardziej spektakularny był protest strajkowy, tym większe było prawdopodobieństwo uzyskania pożądanych korekt w podziale. Mimo zmiany ustroju w Polsce strajki nadal mają w znacznej mierze charakter publicznej formy przetargu o środki, których głównym dysponentem – zdaniem organizatorów i uczestników tych protestów – pozostaje państwo.

Pracownicy infrastruktury społecznej, których wynagrodzenia są rzeczywiście uzależnione od decyzji państwa, korzystają jednak z publicznej formy przetargu znacznie rzadziej niż przedstawiciele sfery produkcji materialnej, która – nawet w ramach przedsiębiorstw państwowych – ma o wiele większą swobodę kształtowania dochodów. Niewielka liczba strajków w sferze infrastruktury społecznej jest konsekwencją kilku zjawisk.

Po pierwsze – ograniczona liczba strajków jest rezultatem świadomości, jaką mają zatrudnieni w sferze usług społecznych, że ich ewentualny protest oznaczałby ograniczenie dostępu do usług o – w wielu przypadkach – absolutnie podstawowym znaczeniu dla dużej części społeczeństwa i w zakresie, których często w zasadzie nie istnieje możliwość odroczenia popytu. Znaczna część pracujących w sferze usług społecznych ma poczucie szczególnej roli społecznej, co niewątpliwie ogranicza skłonność do sięgania po najostrzejsze formy wyrażania swej opinii.

Po drugie – czynnikiem osłabiającym tendencje strajkowe w jednostkach infrastruktury społecznej są doświadczenia z przeszłości wskazujące na to, że państwo nie obawia się zbyt protestów w tej sferze gospodarki, która ciągle traktowana jest jako uzupełnienie sfery produkcji materialnej.

Po trzecie – protesty w sferze usług społecznych są często bardzo krytycznie oceniane przez pozostałe grupy społeczne. Społeczeństwo, w miarę liberalnie nastawione do organizowanych nierzadko niezgodnie z prawem protestów w innych branżach, dość niechętnie odnosi się do strajków jednostek infrastruktury społecznej, między innymi dlatego, że skutki tych protestów są natychmiast odczuwalne.

Po czwarte – tendencja do stosowania bardziej zdecydowanych form nacisku na państwo i budżet osłabiana jest na skutek analizowanego wcześniej zaangażowania zatrudnionych w jednostkach infrastruktury społecznej poza podstawowym miejscem pracy. Dodatkowa aktywność zawodowa zwiększa dochody, a tym samym osłabia poczucie dyskryminacji płacowej wynikające z oficjalnych, gwarantowanych przez państwo wynagrodzeń. Równocześnie rozszerzanie dodatkowej działalności zmniejsza poczucie więzi z podstawowym miejscem zatrudnienia oraz ogranicza identyfikację z problemami, które są głównie udziałem tych, którzy z różnych powodów funkcjonują tylko, czy przede wszystkim, w ramach podstawowego miejsca pracy. W efekcie, najbardziej aktywne jednostki ze sfery usług społecznych w gruncie rzeczy mają coraz mniej czasu i ochoty na włączanie się do działań, których celem byłoby zbiorowe staranie się o zmianę sytuacji zatrudnionych w tym segmencie gospodarki.

W dyskusji o kapitale intelektualnym infrastruktury społecznej nie można także pominąć kwestii niejednoznacznego stanowiska zatrudnionych w sferze usług społecznych wobec różnych propozycji zmian i reform. Z jednej strony, środowisko to deklaruje bowiem poparcie dla ewentualnych nowych rozwiązań np. w oświacie czy w ochronie zdrowia, a z drugiej, podejmuje działania, które wskazują wyraźnie na niechęć do ich akceptacji. Taka postawa ma dwie główne przyczyny. Jedną to doświadczenia z przeszłości, których rezultatem jest duża nieufność wobec propozycji przedstawianych przez państwo jako głównego decydenta w tej sferze gospodarki. W efekcie znaczna część zatrudnionych w infrastrukturze społecznej jest przekonana, że lepiej utrzymać niedoskonałe, ale znane rozwiązania już funkcjonujące, niż podejmować ryzyko związane z, być może tylko pozornie korzystnymi, propozycjami nowych regulacji. Klasycznym przykładem takiej sytuacji jest dyskusja towarzysząca projektom zmian tzw. Karty Nauczyciela.

Drugą przyczyną niechęci do akceptacji reform w funkcjonowaniu infrastruktury społecznej przez zatrudnionych w tej sferze gospodarki ma charakter ekonomiczny. Niedobór – jak już podkreślano – doprowadził, zwłaszcza w niektórych ogniwach infrastruktury społecznej, do rozwoju równoległego nieformalnego rynku usług społecznych. Dla świadczących usługi w ramach tego rynku miał on tę zaletę, że pozwalał na osiąganie dochodów nie podlegających jakiegokolwiek ewidencji, a w konsekwencji także opodatkowaniu. Na dodatek rynek nieformalny, choć prowadzący do wykształcenia się pewnego zwyczajowego poziomu gratyfikacji za określone usługi, stwarzał jednak możliwość osiągania w poszczególnych przypadkach „zysku nadzwyczajnego” w postaci wynagrodzeń wyższych od normalnych. Typowym przykładem takiej sytuacji był nieformalny rynek usług medycznych, gdzie właśnie na skutek owej umowności taryfikacji możliwe było uzyskiwanie przez usługodawców różnych wynagrodzeń w zależności od tego kim był usługobiorca.

Ewentualne reformy prowadzące do zasadniczego ograniczenia nieformalnego rynku usług społecznych powinny co prawda zapewnić nawet istotny wzrost dochodów pracujących w tej sferze gospodarki, ale przy równoczesnym objęciu tych dochodów systemem kontroli fiskalnej oraz przy wyznaczeniu oficjalnej taryfikacji usług. Takie rozwiązanie, korzystne z punktu widzenia znacznej części zatrudnionych w sferze infrastruktury społecznej, nie jest jednak szczególnie pożądane przez tych, którzy przyzwyczajeni są do traktowania rynku nieformalnego jako zjawiska w zasadzie naturalnego.

Daleko idące reformy w sferze infrastruktury społecznej nie są też pożądane z punktu widzenia interesów niektórych nowopowstałych jednostek prywatnych. Funkcjonują one bowiem nie tylko wykorzystując kapitał intelektualny instytucji publicznych, ale nierzadko także, przynajmniej częściowo, w oparciu o kapitał materialny tychże instytucji. Przy tym o ile kapitał intelektualny uzyskuje wynagrodzenie za swą pracę, o tyle korzystanie z kapitału materialnego dokonuje się niekiedy bez ponoszenia jakichkolwiek ciężarów finansowych. Najdobitniejszym przykładem takiego zjawiska jest sytuacja występująca w sferze ochrony zdrowia, gdzie publiczne zakłady stacjonarnej opieki medycznej w znacznej mierze służą jako nieformalne zaplecze techniczne prywatnych instytucji zatrudniających personel pracujący etatowo w owych publicznych zakładach.

Twierdzenie, że wszystkie zasygnalizowane problemy pojawiają się tylko w trakcie transformacji systemowej nie byłoby uzasadnione. Jednakże w tym właśnie okresie występują one ze szczególną siłą. Sprzyja temu niejasność i niestabilność wielu rozwiązań oraz przeplatanie się elementów starego i nowego systemu. Wraz z umacnianiem się gospodarki rynkowej, rozwiązania regulujące funkcjonowanie infrastruktury społecznej powinny zbliżać się do tych, jakie występują w krajach wysoko rozwiniętych. Oczywiście zbliżanie nie musi oznaczać kopiowania tych rozwiązań.

Pożądane byłoby, aby w dyskusjach dotyczących propozycji reform sfery usług społecznych starać się maksymalnie ograniczyć wpływ czynników ideologicznych, choć nie jest to łatwe. Przedstawiane programy zmian w infrastrukturze społecznej są bowiem w znacznej mierze pochodną szerszych wizji dotyczących reguł funkcjonowania państwa i społeczeństwa. Ci, którym bliska jest idea, że „rynek wie najlepiej” skłonni są na ogół do akceptacji tezy, iż także sfera usług społecznych powinna być maksymalnie podporządkowana regułom rynkowym. Mniej radykalni zwolennicy gospodarki rynkowej, kładąc nacisk na występujące w zakresie usług społecznych przejawy tzw. zawodności rynku, w swych propozycjach przeobrażeń infrastruktury społecznej starają się pogodzić dążenie do poprawy efektywności działania z zachowaniem jednak daleko idących gwarancji dostępu do usług infrastruktury społecznej, niezależnie od sytuacji dochodowej usługobiorców.

W przekonaniu autora opracowania infrastruktura społeczna powinna mieć w swej podstawowej części publiczny charakter, co wcale nie musi jednak oznaczać dominacji, czy tym bardziej wyłączności, własności państwowej. Chodzi bowiem przede wszystkim o regulacyjną funkcję państwa, która może być spełniana także wobec instytucji prywatnych, i która wcale nie musi być realizowana jedynie, a nawet głównie, za pomocą typowych narzędzi administracyjnych.

Szansę uniknięcia w stosunkach pomiędzy państwem a podmiotami infrastruktury społecznej relacji paternalistycznych, typowych dla rozwiązań administracyjnych, stwarza rozwój tzw. podejścia kontraktowego, opartego na założeniach i ustaleniach teorii agencji. Zgodnie z tym podejściem państwo, występujące w roli pryncypała, powinno pobudzać autonomiczne instytucje – agentów – do realizacji określonych zadań, zawierając z nimi umowy – kontrakty – precyzujące prawa i obowiązki obu stron i wynikające z tego konsekwencje finansowe⁵.

Propozycje zmierzające do utrzymania istotnej roli państwa są niekiedy postrzegane jako sprzeczne z ideą rozwoju gospodarki rynkowej, czy wręcz jako mające na celu restytucję gospodarki centralnie zarządzanej. Taki punkt widzenia charakterystyczny jest dla zwolenników prostej dychotomicznej wizji rozwiązań systemowych: albo gospodarka rynkowa w jej całko-

⁵ Por. T. Chevaillier, *A contractual approach to higher education funding as a solution to the transition problem of Central European countries*, Kolokwium polsko-francuskie, materiały konferencyjne, Poznań 1993, s. 45-54.

wicie liberalnym wariacie, co w zasadzie wyklucza aktywną rolę państwa, albo gospodarka centralnie zarządzana zdominowana przez państwo.

Zdaniem autora jest to zbyt uproszczony obraz. W warunkach współczesnych gospodarek rynkowych nie można postrzegać państwa jako obcego elementu w stosunku do podstawowych podmiotów gospodarczych jakimi są gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa. Państwo stanowi integralny element gospodarki rynkowej, którego zalety i słabości należy analizować tak samo, jak słabe i mocne strony każdego innego podmiotu. Przy tym państwo ma do odegrania szczególną rolę tam, gdzie rynek nie może w pełni skutecznie działać. Taką sferą jest między innymi infrastruktura społeczna, gdzie właśnie z racji jej – podkreślanej już – szczególnej roli społecznej, związanej z generowaniem istotnych efektów zewnętrznych, regulacyjna rola rynku musi pozostać ograniczona.

Wacław Jarmolowicz

(Katedra Makroekonomii, AE – Collegium Altum
ul. Powstańców Wielkopolskich 16, 61-895 Poznań)

Zdecentralizowany i negocjacyjny mechanizm regulacji płac

1. Uwagi wstępne

Wśród podstawowych celów artykułowanych w I programie węzłowym „Strategia dla Polski” wymienione są takie, jak:

a) tworzenie „w sektorze przedsiębiorstw społecznie i ekonomicznie efektywnego, a więc negocjacyjnego i zdecentralizowanego mechanizmu regulacji płac”,

b) doprowadzenie do „sytuacji, w której państwo pełni rolę arbitra rozstrzygającego spory wynikłe w związku z zawieraniem przez reprezentacje pracodawców i pracowników układów zbiorowych pracy oraz ich przestrzeganiem”¹.

W najbardziej zwięzłym komentarzu do tak formułowanych celów można by – po pierwsze – zauważyć, że istnieją już pewne rozwiązania systemowe oraz uregulowania prawne sprzyjające realizacji tych celów. Uwaga dalsza z kolei to taka, że osiągnięcie zadowalającego „społecznie i ekonomicznie” poziomu realizacji tych celów jest zadaniem z pewnością na dłuższą – niż tylko wyrażaną przez średniookresowy horyzont „Strategii...” – metę. Znaczenie tych celów dla dalszego rozwoju społeczno-gospodarczego kraju jest zarazem tak doniosłe, że wymagają one analizy i oceny możliwości ich spełnienia także w kontekście innych – niż tylko „Strategia...” – programów i zamierzeń. O ile przy tym nie wydaje się budzić większych wątpliwości możliwy sposób pojmowania mechanizmu regulacji płac jako „zdecentralizowanego”², o tyle pojęcie „negocjacyjny” wywoływać może już nawet w rozważaniach wstępnych możliwość różnych konotacji.

W szczególności wypada zauważyć, że jeśli płacę ma się za cenę takiego towaru jakim jest praca (a więc i docenia się tym samym zwłaszcza rolę mechanizmu rynkowego w kształtowaniu poziomu i relacji płac), wówczas termin „negocjacyjny” może być już odnoszony do „negocjowania”, czy też inaczej „ustalania”, ceny na ten tak specyficzny towar pomiędzy sprzedającymi a kupującymi. W takim też przypadku, podstawowym uwarunkowaniem w toku wzajemnego

¹ *Blaski i cienie rządowego programu „Strategia dla Polski”*, Raport nr 1, Warszawa 1994, s. 37.

² To znaczy – jak rozumiem – jako takiego, w którym problemy kształtowania środków przeznaczonych na wynagrodzenia za pracę oraz zasady i sposoby podziału tych środków pomiędzy pracowników i ich grupy byłyby rozwiązywane przede wszystkim w samych przedsiębiorstwach.

uzgodnienia i dochodzenia do porozumienia pomiędzy pracownikiem i pracodawcą staje się choćby tylko formalnoprawna równoważność podmiotowa stron zawierających transakcję, a także i dobrowolność w samym zawieraniu tych transakcji.

Patrząc z innego punktu widzenia stwierdzamy, że najbardziej elementarną płaszczyzną „negocjowania” w kształtowaniu się płac jest relacja odnosząca się do zachowań pracownika i pracodawcy na rynku pracy. Jej formalnym przejawem staje się umowa o pracę. Rezultaty porozumienia dotyczą zaś zwłaszcza określenia zakresu i sposobu wykonywania określonych czynności (stanowiska pracy), czasu pracy, potencjalnego wynagrodzenia za pracę (stawki płac) etc. Równocześnie należy jednak zauważyć, że swoboda stron w zawieraniu i określaniu bliższych warunków tego typu porozumienia jest z reguły ograniczona, bądź przez uregulowanie prawne stanowione bezpośrednio przez państwo, np. co do czasu pracy, bądź też przez uregulowania typu układowego, np. co do stawki płac.

Inny jeszcze sposób pojmowania terminu „negocjacyjny”, odnoszonego do mechanizmu regulacji płac, dotyczyć może – i zazwyczaj dotyczy – udziału związków zawodowych oraz związków pracodawców (jako reprezentatywnych organizacji pracowników i pracodawców), a także i samego państwa, w ustalaniu szeroko rozumianych warunków świadczenia pracy oraz samych zasad wynagradzania za pracę – jako reguł mających swój istotny wpływ na poziom, relacje i strukturę płac zatrudnionych. Podejście takie, nie odrzucając znaczenia ekonomicznych przesłanek kształtowania się płac w skali mikro-, mezo- i makroekonomicznej (a objaśnianych przez towarowe i funkcjonalne teorie płac)³, akcentuje jednocześnie rolę w tym procesie sił pozakonomicznych (instytucjonalnych)⁴. Bezpośrednim przejawem ścierania się rozbieżnych interesów pracowniczych i pracodawców, oraz sposobem ich rozwiązywania, stają się też w powyższym kontekście negocjacje i porozumienia przyjmujące postać zbiorowych (zakładowych, ponadzakładowych) układów pracy. Państwu przypadać tu przy tym może rola – stosownie do pozycji własnościowej jaką zajmuje w gospodarce – głównie arbitra i/lub również strony tych porozumień.

2. Zdecentralizowany mechanizm regulacji płac

Nie podejmując się tu bliższej prezentacji i oceny doświadczeń związanych z ewolucją roli państwa i przedsiębiorstwa jako podstawowych podmiotów polityki płac w gospodarce narodowej⁵, poprzestanę na stwierdzeniu, że obecny stan uregulowań prawnych, a w następstwie i systemowych, czyni funkcjonujący w obrębie przedsiębiorstw państwowych mechanizm regulacji płac „decyzyjnie ułomnym”.

Sytuacja taka – najkrócej mówiąc – wynika między innymi z faktu utrzymywania się w całym dotychczasowym okresie przekształceń systemowych „centralnej” formy reglamentacji wypłat z funduszy dochodowych (kwoty wynagrodzeń, udziału załogi w zysku netto), w pierw – w postaci

³ Por. W. Jarmołowicz, *Rynek a płace. Problemy i dylematy teorii i polityki płac*, w: *Prawo do płacy godziwej*, Studia i Materiały IPISS Warszawa 1994, z. 8, s. 120-133.

⁴ Kwestię zasad i czynników wpływających na kształtowanie się płac (w tym także odnoszących się do roli związków zawodowych i państwa) szczególnie interesująco przedstawia M. Juchnowicz w: *Polityka płac. Dylematy teoretyczne, realne i decyzyjne*. Monografie i opracowania SGH, Warszawa 1993.

⁵ Por. W. Jarmołowicz, *Systemowe uwarunkowania i mechanizmy regulacji płac w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo AE, Poznań 1989.

„popiwku” czy też „neopopiwku”, a ostatnio – skutek wprowadzenia „maksymalnego rocznego wskaźnika przyrostu miesięcznego wynagrodzenia”⁶.

Jednocześnie można również zauważyć, że już od początków lat osiemdziesiątych (a ściślej – od czasu wprowadzenia w życie ustaw o przedsiębiorstwie państwowym oraz o jego gospodarce finansowej⁷) z formalnego punktu widzenia przedsiębiorstwo takie samodzielnie kształtuje wielkości i strukturę swoich środków na wynagrodzenia za pracę, kierując się własnymi potrzebami i możliwościami ekonomiczno-finansowymi. Ponadto, wraz z wdrożeniem ustawy o zasadach tworzenia zakładowych systemów wynagradzania (oraz jej późniejszych nowelizacji)⁸, a także w rezultacie innych dokonujących się zmian systemowych, przedsiębiorstwo państwowe zyskało również – przynajmniej z formalnego punktu widzenia – w zasadzie pełną samodzielność decyzyjną co do sposobów podziału funduszy dochodowych między pracowników. Należy przy tym zaznaczyć, iż dyrekcje, uzyskawszy powyższe uprawnienia i działając w ramach zawieranych ze związkami zawodowymi porozumień o systemach zakładowych, w bardzo ograniczonym stopniu wykorzystywały możliwości dokonywania zmian w zakładowych zasadach i instrumentach kształtowania płac – przynajmniej, jeśli ma się na uwadze zmiany motywujące do bardziej efektywnej pracy indywidualnej, zespołowej i grupowej.

Przyczyną zatem „obecnego zacofania” w sposobach uprawiania proefektywnościowej polityki płac w przedsiębiorstwach państwowych, upatrywać można w różnych uwarunkowaniach ekonomicznych i społecznych. Z pewnością jednak, istotne miejsce zajmują wśród nich ograniczone możliwości finansowe przedsiębiorstw państwowych w ogóle, a dodatkowo ograniczone jeśli chodzi o płace przez formy centralnej reglamentacji wypłat z funduszy dochodowych. Niemalże jednak znaczenie – jak sądzę – mają także w tej kwestii nadal silne tendencje egalitarne w poglądach na kwestię zasad podziału, występujące tak wśród związkowców, jak i załóg pracowniczych.

Działanie na rzecz wykreowania rzeczywiście zdecentralizowanego modelu regulacji płac wymaga więc – i przede wszystkim – dalszych zmian w samej pozycji instytucjonalnej przedsiębiorstw państwowych, a zwłaszcza ich dalszych organizacyjnych i własnościowych przekształceń. Antynomia płac i zysków znajduje bowiem swoje najbardziej właściwe i racjonalne rozwiązania wówczas, gdy zarówno pracownicy – za płacami, jak i właściciele – za zyskami, opowiadają się jako wyraziste i dbające o własne interesy grupy społeczne.

W odniesieniu do przyjętych obecnie rozwiązań „makroekonomicznych” dotyczących dyscyplinowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń, można zauważyć, że umacniają one w pewnym stopniu postawy roszczeniowe wśród pracowników. Stąd też mogą one również sprzyjać procesom antycypacji rzeczywistego wzrostu wynagrodzeń do poziomu każdorazowo zakładanego ustaleniami Komisji Trójstronnej do Spraw Społeczno-Gospodarczych. W porównaniu do rozwiązań uprzednio stosowanych mają one jednak przynajmniej tę zaletę, że nie są wyłączną i arbitralną decyzją władz gospodarczych, ale przeciwnie – są właśnie produktem pewnego społecznego porozumienia się zainteresowanych sił (państwa oraz związków pracodawców i pracowników).

⁶ *Por. Ustawa z dnia 16 grudnia 1994 o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń w podmiotach gospodarczych oraz o zmianie niektórych ustaw*, Dziennik Ustaw nr 1 z 1995 r.

⁷ *Por. Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych*, Dziennik Ustaw nr 18 z 1991 r.; *Ustawa z 26 lutego 1982 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych*, Dziennik Ustaw nr 7 z 1982 r.

⁸ *Ustawa z 26 stycznia 1984 r. o zasadach tworzenia zakładowych systemów wynagradzania*, Dziennik Ustaw nr 69 z 1990 r.

3. Negocjacyjny mechanizm regulacji płac

Podstawowym, i najbardziej naturalnym, otoczeniem sprzyjającym kształtowaniu się negocjacyjnego mechanizmu regulacji płac (w rozumieniu, które odniesione zostało do płaszczyzny pracownik – pracodawca) jest oczywiście rozwój samego rynku, a w szczególności rynku pracy i właściwej mu infrastruktury rynkowej.

Dążenia do budowy i sprawnego działania rynku pracy (wraz z uwzględnieniem potrzeby zapewnienia mu rozwiniętego zaplecza instytucjonalnego) nie mogą równocześnie pomijać znaczenia faktu, że współczesny rynek pracy w gospodarkach krajów wysoko rozwiniętych, daleko odbiega od założeń klasycznego modelu wolnokonkurencyjnego. Z zasady więc też uważany jest w teorii za „rynek niedoskonały”.

Dostrzeganie zatem charakteru i specyfiki rynku pracy, a zwłaszcza zawodności odbywającej się na nim gry konkurencyjnej, w której pracownik jest stroną ekonomicznie raczej słabszą, jest też powodem rozwoju ustawodawstwa mającego chronić już w założeniu pozycje pracownicze. Chronić – przede wszystkim poprzez narzucanie z zewnątrz szeregu dat ekonomicznych co do warunków zawierania i wykonywania pracy oraz uzyskiwania wynagrodzenia.

W powyższym kontekście z uznaniem należy się więc odnieść do szeregu dokonywanych w ostatnim czasie, a także projektowanych w „Strategii...”, zmian sprzyjających tworzeniu nowoczesnych stosunków pracy. Mam tu zaś na myśli głównie takie, które dostosowują indywidualne warunki wykonywania pracy oraz uzyskiwania wynagrodzenia do – z jednej strony – realiów gospodarki rynkowej, a z drugiej – standardów zachodnioeuropejskich.

Ze szczególnym uznaniem odnieść się zwłaszcza należy do uregulowań i rozwiązań wniesionych do praktyki negocjowania i partnerskiego rozstrzygania problemów płacowych w skali przedsiębiorstw, a także dużych zbiorowości pracowniczych⁹. Możliwość zawierania w sposób nie tylko substytucyjny, ale również i komplementarny, zakładowych oraz ponadzakładowych układów zbiorowych pracy, wypełnia zarazem istotną lukę w dotychczasowych sposobach rozwiązywania tego typu problemów.

W tym miejscu, pozwolę sobie zwrócić uwagę przede wszystkim na sam przedmiot i możliwości porozumiewania się, a także – na samych partnerów tego procesu i jego rezultaty – zawieranie zakładowych układów zbiorowych pracy. Można zauważyć, iż w zasadzie, poza samą kwestią wielkości funduszy dochodowych (jako datą zmienną i pochodną sytuacji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstwa), strony posiadają bardzo znaczną swobodę w kształtowaniu systemu płac przedsiębiorstwa. Oznacza to tym samym wysoki stopień samodzielności w uprawianiu polityki płac w mikroskali. Tak więc do przedmiotu negocjacji na szczeblu zakładowym należą między innymi:

- podstawowe zasady wynagradzania związane z wyborem form płac, wartościowaniem pracy, budową taryfikatorów kwalifikacyjnych i tabeli płac,
- zasady przeszeregowania i awansowania dokonujące się wraz z zmianami w strukturze organizacyjnej oraz w zakresie działalności przedsiębiorstwa,
- zasady normowania pracy,
- zasady kształtowania premii, nagród oraz innych elementów i składników struktury płac,
- zasady wprowadzania podwyżek stawek płac etc.

Na podstawie doświadczeń wyniesionych ze współpracy z praktyką gospodarczą w modyfikowaniu systemów wynagradzania za pracę uważam, że możliwości praktycznego skorzystania

⁹ Por. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw, Dziennik Ustaw nr 113 z 1994 r.

przez partnera związkowego z uprawnień jakie przysługują mu w zakresie wyborów co do zasad, metod i instrumentów polityki płac, wymagają nie tylko poczucia odpowiedzialności, ale także określonej wiedzy o zjawiskach i procesach płacowych. Jednocześnie wyrazić tu wypada przekonanie, że ze względu na istniejące obecnie realia gospodarcze i społeczne, możliwości zawierania układów zbiorowych typu ponadzakładowego będą w najbliższych latach wyraźnie jeszcze ograniczone. Stąd też, państwu zwłaszcza, lub ściślej – jego instytucjom typu ministerialnego, przypadać będzie nadal istotna rola w stanowieniu innych dat zewnętrznych, z konieczności niezbędnych do uwzględnienia w zakładowych układach zbiorowych pracy¹⁰. W szczególności, mam tu na uwadze takie między innymi ustalenia jak poziom płacy minimalnej, skalę podatku od dochodów osobistych i wysokość składek na ubezpieczenia społeczne, prawne regulowanie stosunków pracy w zakresie ochronnych norm czasu pracy oraz warunków szkodliwych, czy też inne jeszcze tego typu problemy. Część z nich znajdująca się zarazem może w „pakiecie negocjacyjnym” Komisji Trójstronnej do Spraw Społeczno-Gospodarczych.

4. Uwagi końcowe

W zakończeniu chciałbym wyrazić pogląd, że partnerem państwa (tj. jego organów decyzyjnych) oraz związków pracodawców w zawieraniu porozumień na poziomie zakładów pracy (zwłaszcza wśród przedsiębiorstw państwowych, bądź też wśród ich przekształconych form organizacyjno-własnościowych) są i będą jeszcze w najbliższych latach przede wszystkim organizacje związkowe.

Wydaje się więc, że kwestia powoływania i wykorzystania rad zakładowych typu zachodnioeuropejskiego¹¹ (czy w szczególności typu „niemieckiego”) jako partnera społecznego w zakładzie pracy (a w tym i współuczestnika niektórych przynajmniej procesów decyzyjnych) zyskiwać będzie na znaczeniu dopiero wraz z dalszą, i rzeczywiście postępującą, prywatyzacją własności państwowej. Skuteczny motywacyjny i proefektywnościowy mechanizm regulacji płac, powinien być nie tylko zdecentralizowany i negocjacyjny, ale również i partycypacyjny. Ta cecha mechanizmu regulacji płac, określająca możliwość uczestnictwa pracowników w tworzeniu i podziale nadwyżki ekonomicznej nie tylko poprzez pracę, ale również i poprzez własność zasługuje na odrębne omówienie.

¹⁰ W kwestii doświadczeń światowych związanych z funkcjonowaniem i wykorzystywaniem układów zbiorowych pracy, na uwagę zasługują między innymi takie prace jak: S. Borkowska, *Prawo do wynagrodzenia godziwego a negocjowanie*, w: *Prawo do płacy godziwej*, dz. cyt., s. 70-86; S. Golinowska, T. Oleksyn, M. Strzyżewska, *Systemy negocjacyjne w gospodarce Japonii*, Studia i Materiały IPISS, Warszawa 1993, z. 11.

¹¹ Por. między innymi J. Wratny, *Partycypacja pracownicza w przedsiębiorstwie*, Studia i Materiały IPISS, Warszawa 1993, z. 7.

Marek Jagielski

(Katedra Makroekonomii, AE – Collegium Altum
ul. Powstańców Wielkopolskich 16, 61-895 Poznań)

Przesłanki i kierunki prywatyzacji sfery usług w Polsce

Prywatyzacja jest terminem ekonomicznym stosunkowo młodym – w literaturze światowej pojawiła się jako hasło encyklopedyczne raptem w 1983 roku¹. W Polsce o prywatyzacji zaczęto mówić oficjalnie jako o celu polityki gospodarczej w 1989 roku, faktycznie zaś była ona realizowana – choć spontanicznie i półlegalnie – od 1986 roku. Gospodarcza i polityczna kariera prywatyzacji w Polsce rozpoczęła się zaś dopiero w latach dziewięćdziesiątych.

Zjawisko prywatyzacji, jak każda nowość, wzbudza ogromne zainteresowanie, jako problem teoretyczny i praktyczny. Przy okazji pojawiło się wiele kontrowersji wokół tego zagadnienia. Fala dyskusji, rozpoczęta na świecie w latach osiemdziesiątych, dotarła do Polski z pewnym opóźnieniem.

Dzisiaj jest to więc problem bardzo aktualny. Jego ranga wzrasta, gdy rozpatruje się procesy prywatyzacyjne w sferze usług. Jest to bowiem obszar gospodarowania, którego pewne cechy czynią prywatyzację zjawiskiem bardziej skomplikowanym w porównaniu do jej przebiegu w sferze produkcji. Funkcjonowanie sfery usług w ramach sektora pozarynkowego, polityczny mechanizm produkcji i sprzedaży usług publicznych, monopol własności państwowej w niektórych usługach, tradycjonalizm stosowanych rozwiązań i uzasadniających je opinii – to przykładowe okoliczności, wskazujące na złożoność zagadnienia prywatyzacji w sferze usług, zarówno z teoretycznego, jak i z praktycznego punktu widzenia. W związku z tym istnieje wiele dyskusyjnych kwestii, których rozstrzygnięcie jest nieodzowne dla pomyślnego przebiegu procesu prywatyzacji.

Podstawowy dylemat odnosi się do kwestii pojęciowej. Wyjaśnić należałoby mianowicie – biorąc pod uwagę genezę pojęcia i jego praktyczne odzwierciedlenie, na czym polega prywatyzacja jako zjawisko ekonomiczne. Jest to tym bardziej konieczne, że w Polsce potoczne, a niekiedy i naukowe, rozumienie tego terminu odbiega znacząco od pierwowzoru. W gospodarce polskiej utożsamia się często prywatyzację z denacjonalizacją, a zwłaszcza z odgórną, sterowaną przez rząd, sprzedażą przedsiębiorstw za pomocą ścieżki kapitałowej w formie oferty publicznej. Jest to nader uproszczone ujęcie prywatyzacji i – zwłaszcza w odniesieniu do sfery usług – mocno niewystarczające.

¹ E. S. Savas, *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, PWE, Warszawa 1992, s. 10.

Istnieje bardzo wiele definicji pojęcia prywatyzacji². Mimo że kładą nacisk na różne jej aspekty (np. ekonomiczny, organizacyjny), to jednak nie różnią się co do jej istoty, za którą uważa się transfer zasobów oraz funkcji realnych i regulacyjnych z sektora publicznego do sektora prywatnego. Oznacza więc prywatyzacja przechodzenie od rozwiązań własnościowych, instytucjonalnych i funkcjonalnych z dużym udziałem państwa do rozwiązań z mniejszym udziałem państwa. W tym znaczeniu pojęcie prywatyzacji jest zbieżne z pojęciem deetatyzacji gospodarki.

Prywatyzacja w sferze usług powinna być więc rozumiana zgodnie z przedstawionym, szerokim ujęciem, a nie jako proces wycinkowy, dotyczący wybranych aspektów działalności usługowej. Respektując jednak niewątpliwie osobliwości usług, należy pod tym kątem zmodyfikować przedstawioną definicję. W związku z tym za prywatyzację w sferze usług można uważać zmianę proporcji między usługami prywatnymi, publicznymi komercyjnymi i publicznymi niekomercyjnymi, polegającą na zmniejszeniu udziału tych ostatnich w ramach całej sfery.

W celu dokonania bliższej charakterystyki prywatyzacji w usługach należy przedstawić możliwe sposoby jej dokonywania.

Pierwszym z nich jest rezygnacja państwa z własności, zachodząca poprzez sprzedaż lub bezpłatne przekazanie zasobów gospodarczych określonej grupie społecznej, pracownikom, użytkownikom itp. Przykładem takiego rozwiązania może być sprzedaż przedsiębiorstwa komunikacyjnego korzystającym z jego usług. Prezentowany sposób prywatyzacji nazywany jest – w zależności od organu władzy publicznej – denacjonalizacją lub dekomunalizacją.

Drugi sposób prywatyzacji, zwany komercjalizacją usług, polega na rezygnacji państwa ze świadczenia usług – dotychczasowa usługa świadczona przez państwo staje się usługą odpłatną lub prywatną. Staje się tak w przypadku na przykład wprowadzenia opłat za korzystanie z dróg lub czesnego za naukę w szkołach. Zmienia się więc w tym przypadku zakres i rodzaj dóbr publicznych oferowanych przez państwo społeczeństwu. Komercjalizacja usług może odbywać się w sposób zamierzony lub niezamierzony przez państwo. W pierwszym przypadku następuje zamykanie upadających przedsiębiorstw sektora publicznego, a w ich miejsce podejmują działalność jednostki prywatne, świadczące usługi odpłatne lub prywatne. Drugi przypadek polega na tym, że w związku z niedostateczną podażą usług przez państwo, do ich świadczenia włącza się sektor prywatny.

Trzecim sposobem prywatyzacji w sferze usług jest rezygnacja państwa z niektórych funkcji, związanych z prowadzoną działalnością usługową. Ten proces, zwany ekonomizacją usług, polega na tym, że następuje przekazanie przez organa państwowe na rzecz jednostek prywatnych niektórych czynności, składających się na proces usługowy. W szczególności może to dotyczyć na przykład funkcji własności, zarządzania, wykonawstwa. Od strony organizacyjnej ekonomizacja przyjmuje różne formy, na przykład postać umowy, koncesji, dotowania konsumpcji.

Ostatnim sposobem prywatyzacji jest deregulacja. Jest to termin występujący w wielu znaczeniach. W tym przypadku oznacza zmianę charakteru i rodzaju wykorzystywanych przez państwo instrumentów polityki gospodarczej, idącą w kierunku zmniejszenia roli i zakresu interwencjonizmu państwowego. Celem deregulacji jest oddziaływanie na poziom konkurencji i monopolizacji jako najważniejsze czynniki, określające efektywność gospodarowania w sferze usług. Przykładem takiego rozwiązania jest znoszenie barier wejścia i zejścia z rynku, wprowadzanie zamiast konkurencji na rynku, konkurencji o rynek usług itp.

² Por. np. tamże; Z. Dobrska, *Prywatyzacja w krajach rozwijających się. Wnioski dla Polski*, *Ekonomista* 1993, nr 1, s. 51-52.

W świetle przedstawionych uwag uprawniony staje się wniosek, że prywatyzacja w sferze usług może i powinna być rozumiana szeroko, zgodnie z intencjami twórców tego pojęcia. Ograniczanie więc tego procesu tylko do przekształceń własnościowych czy komercjalizacji usług jest nieporozumieniem teoretycznym, jak również niewłaściwym zabiegiem z praktycznego punktu widzenia.

Druga dyskusyjna kwestia wiąże się tylko z pozornie retorycznym pytaniem: „tak” czy „nie” dla prywatyzacji. To pytanie jest ważne w każdym przypadku, nawet w ograniczonej prywatyzacji, a tym bardziej prywatyzacji w pełnym zakresie w sferze usług. Odpowiedź na to pytanie nie jest bynajmniej prosta ani łatwa. Z jednej strony istnieje bowiem grono zwolenników prywatyzacji, z drugiej – występuje grupa przeciwników, choć podział taki nie zawsze jest czytelny i jednoznaczny. Zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy prywatyzacji prezentują przy tym rozbieżne interesy, dochodzi więc do konfliktu na tle rozdziału korzyści i kosztów tego procesu. Nie rozwijając szczegółowo tego wątku można sformułować ogólną konstatację, że w warunkach długiego horyzontu czasowego, z punktu widzenia poziomu zaspokojenia potrzeb społecznych i efektywności ekonomicznej, istnieje w Polsce absolutna konieczność prywatyzacji w sferze usług przy wykorzystaniu wszystkich dostępnych jej sposobów. Dyskusyjne pozostają natomiast inne zagadnienia.

Jednym z nich jest charakter prywatyzacji. Może być ona traktowana mianowicie jako cel sam w sobie lub jako środek (instrument) realizacyjny określonych zadań. Jak się wydaje, prywatyzacja jest samoistnym celem w kilku przypadkach. Po pierwsze, gdy dokonywana jest w krajach rozwijających się. Po drugie, jeżeli ze względów ideologicznych następuje ograniczenie roli państwa w gospodarce narodowej. Po trzecie, gdy istnieje potrzeba poszerzenia możliwości gospodarczych, rozwinięcia inicjatywy i przedsiębiorczości, podniesienia poziomu konkurencji i ograniczenia monopolizacji. Prywatyzację można uważać natomiast za instrument polityki ekonomicznej w państwie o rozwiniętej gospodarce (państwie dobrobytu), w której – patrząc z pragmatycznego punktu widzenia – zachodzi potrzeba poprawy skuteczności i efektywności rządzenia i gospodarowania. Instrumentalne ujęcie prywatyzacji jest również uzasadnione wówczas, gdy zakłada się zmianę relacji między państwem a społeczeństwem, idącą w kierunku większego upodmiotowienia pozarządowych organizacji gospodarczych.

Z powyższych uwag wynika, że prywatyzację w sferze usług można widzieć jako zmianę ustrojową bądź systemową. Wydaje się, że w gospodarce polskiej należy traktować prywatyzację jako ważny, samoistny cel polityki społeczno-gospodarczej o charakterze ustrojowym – w polskich warunkach gospodarczych dokonywanie przekształceń prywatyzacyjnych oznacza niezbędną transformację ustrojową. Wszystkie bowiem strategie prywatyzacyjne prowadzą do przeobrażeń w podstawowych, zasadniczych kanonach gospodarowania (ustrojowych uwarunkowaniach funkcjonalnych), co wyraża się szerokim wprowadzeniem na obszar sfery usług mechanizmu rynkowego, pluralizmem własnościowym z dominacją własności prywatnej, uruchomieniem zjawiska konkurencji i stworzeniem rynku konsumenta, naruszeniem państwowego monopolu w usługach publicznych itd.³

Prywatyzacja, zmieniając ustrojowe podstawy funkcjonowania sfery usług, posiada – obok zasadniczego wymiaru ekonomicznego – również aspekt polityczny. Przede wszystkim uwarunkowana jest istnieniem politycznej woli jej realizacji, wyrażającej się zgodą państwa na rezygnację z posiadanych zasobów i funkcji. Oznacza więc prywatyzacja konfrontację z dotychczasowym układem sił politycznych, związanych szczególnie mocno z sektorem publicznym. W związku z tym prywatyzacja może i powinna być wymuszona naciskiem politycznym

³ Szerzej na ten temat: M. Jagielski, *Innowacje w sferze usług*, rozdz. 3, Wydawnictwo AE, Poznań 1993.

w ramach procedur demokratycznych. Polityczny charakter prywatyzacji wyraża się ponadto tym, że wyznaczenie zwłaszcza jej granic jest związane z polityczną koncepcją minimum sektora publicznego w sferze usług. Odpowiedź na pytanie, czego nie można prywatyzować, jest bowiem decyzją polityczną.

Kolejna dyskusyjna kwestia w zakresie prywatyzacji dotyczy jej szczegółowych zadań. Jak wiadomo, można je przedstawić w różnorodnych ujęciach. W tym miejscu proponuje się następujące: podniesienie efektywności gospodarowania, mikroekonomizację działalności usługowej, przywrócenie, bądź większe poszanowanie, praw własności prywatnej i wynikającą stąd korzystną zmianę w warstwie motywów gospodarowania, poprawę różnych parametrów fiskalnych, przeobrażenia w wielkościach i relacjach rynkowych. Na tle tego nasuwa się wniosek, iż istotna jest hierarchia tych zadań, a także współzależności między nimi. W związku z tym, można wyrazić opinię, że w gospodarce polskiej zachodzi potrzeba realizacji wszystkich wymienionych zadań. Trzeba jednak pamiętać o trudnościach w tym zakresie, wynikających z istnienia sprzeczności pomiędzy poszczególnymi zadaniami. Przykładowo można wspomnieć, że rezygnacja państwa z własności na rzecz dużych społeczności może być sprzeczna z osiągnięciem maksymalnych przychodów budżetowych, a sprzedaż monopolu państwowego w całości prywatnym właścicielom nie podnosi poziomu konkurencji. Niemożliwy jest również w krótkim okresie wzrost efektywności gospodarowania i zapewnienie sprawiedliwości społecznej.

Spojrzenie na prywatyzację z praktycznego punktu widzenia kieruje uwagę na pytanie, czy jest ona aktem czy procesem. Biorąc pod uwagę wymienione strategie prywatyzacji sfery usług można powiedzieć, że rezygnacja z własności (denacjonalizacja i dekomunalizacja) jest w istocie jednorazowym przedsięwzięciem prywatyzacyjnym. Natomiast rezygnacja ze świadczenia usług na rzecz rynku, rezygnacja przez państwo z niektórych funkcji działalności usługowej oraz deregulacja, są działaniami rozciągniętymi w czasie i nie mającymi w zasadzie końca. W sumie więc należałoby traktować prywatyzację dynamicznie, jako przyczynowo-skutkowy ciąg następujących po sobie zjawisk.

Ujęcie prywatyzacji jako procesu skłania do postawienia pytania o jego tempo. Jest to tym bardziej istotne, że ważny jest czas, w którym nastąpi zwiększenie sektora prywatnego w sferze usług, gdyż skala zapóźnienia w tym zakresie jest niemała. Takie okoliczności, jak ogromny państwowy sektor publiczny, wysoki poziom monopolizacji i niedostatek konkurencji, a także tradycjonalizm i konserwatyzm rozwiązań, wskazywałyby na konieczność przeprowadzenia prywatyzacji w szybkim tempie. Jednocześnie z drugiej strony istnieją przesłanki społeczne i ekonomiczne, które przemawiają za stopniową, wolniejszą realizacją procesu prywatyzacyjnego. Ponadto przy określaniu tempa prywatyzacji trzeba uwzględnić rodzaj poszczególnych strategii prywatyzacyjnych oraz charakter prywatyzowanych usług. W związku z tym można powiedzieć, że tempo przekształceń musi być zróżnicowane, choć wskazany jest tu pośpiech, nie za cenę jednak jakości dokonywanych zmian.

Ostatnią dyskusyjną kwestia dotyczy instrumentarium prywatyzacji. Podstawowym postulatem w tej sprawie jest to, aby zastosowane narzędzia miały szeroki zasięg działania, doprowadzając do przekształceń w sferze gospodarczej o charakterze własnościowym, instytucjonalnym i funkcjonalnym, a także przeobrażeń w sferze społecznej. Rodzaj wykorzystywanych narzędzi (instytucjonalnych, regulacyjnych, finansowych, prawnych, kadrowych, informacyjnych itp.) powinien być natomiast dostosowany do konkretnych okoliczności, a wśród nich zwłaszcza do szczegółowych zadań prywatyzacyjnych, rodzaju podlegającej przekształceniom działalności usługowej, założonego tempa prywatyzacji. Podstawową jednak przesłanką wyboru instrumentów powinna być ich skuteczność, mierzona stopniem przybliżenia się do założonych celów i zadań prywatyzacji.

Przedstawione uwagi, charakteryzujące skrótowo wybrane kontrowersje wokół prywatyzacji w sferze usług, pokazują, że jest to proces stwarzający wiele kłopotów, leżących w trzech obszarach. Pierwszym z nich jest interpretacja istoty prywatyzacji. Po drugie, wątpliwości pojawiają się na etapie formułowania koncepcji i koniecznych warunków prywatyzacji. Wreszcie kłopoty mogą wystąpić w fazie realizacyjnej. Można wyrazić pogląd, że powinna obowiązywać określona kolejność rozwiązywania problemu prywatyzacji sfery usług i pojawiających się w związku z tym trudności. Najpierw należałoby dokładnie i do końca rozwiązać wątpliwości interpretacyjne i koncepcyjne, by później poświęcić całą uwagę zagadnieniom realizacyjnym prywatyzacji. Można odnieść wrażenie, że w odniesieniu do sfery usług w Polsce w małym stopniu rozwiązano pierwszą kwestię, realizując jednocześnie następne etapy prywatyzacji. Takie podejście nie rokuje dobrze dla powodzenia procesów prywatyzacyjnych w działalności usługowej. Potwierdzeniem takiej opinii jest zresztą rzeczywistość gospodarcza, która uwidacznia wiele nieporozumień i niepowodzeń w tym zakresie.

Przedstawione uwagi zarysowały jedynie problematykę prywatyzacji sfery usług w Polsce, wskazując na wybrane kwestie funkcjonalne. Każda z nich mogłaby się stać przedmiotem odrębnych rozważań. Wskazuje to na otwartość i aktualność podjętego problemu, a także na konieczność dalszej dyskusji, a przede wszystkim na pilną konieczność podjęcia odpowiednich działań prywatyzacyjnych.

Waldemar Czernasty

(Katedra Makroekonomii, AE – Collegium Altum
ul. Powstańców Wielkopolskich 16, 61-895 Poznań)

Wpływ systemu ekonomicznego na procesy adaptacji małych przedsiębiorstw do rynku w Polsce (1990–1991)

1. Uwagi wstępne

Kraje o rozwiniętym rynku charakteryzuje bardzo wysoki udział małych przedsiębiorstw w podmiotowej strukturze ich gospodarek. O potrzebie, czy wręcz konieczności, występowania sektora o niewielkiej skali wytwarzania przesądza szereg specyficznych, charakterystycznych wyłącznie dla niego cech – operatywność, szybkość przestawień produkcyjnych i reakcji na zmiany zachowań, niska kapitałochłonność, duża podatność na innowacje itp. Ich przejawianie się w praktyce gospodarczej prowadzi między innymi do obniżania społecznych kosztów wytwarzania, dostosowywania struktury produkcji do potrzeb rynku i kooperantów, tworzenia oraz dyfuzji rozwiązań technicznych, produkcyjnego wykorzystania niezagospodarowanych zasobów. Syntetycznym tego wyrazem jest poprawa sprawności funkcjonowania gospodarki i wzrost jej efektywności.

Ekonomiczna pozycja małych przedsiębiorstw, zakres występowania charakteryzujących je cech wiążą się – jak wynika z doświadczeń krajów wysoko rozwiniętych oraz Polski – z typem ustroju gospodarczego. Istotne w tym kontekście staje się pytanie o wpływ zachodzących w naszym kraju od początku lat dziewięćdziesiątych zmian ustrojowych i systemowych na możliwość powstawania i różnokierunkowego rozwoju sektora niewielkich podmiotów gospodarczych.

Próba odpowiedzi dokonana zostanie w oparciu o charakterystykę strategii społeczno-gospodarczej w okresie przechodzenia do gospodarki rynkowej oraz przedstawienie sposobu działania wynikających z niej rozwiązań poszczególnych elementów systemu ekonomicznego. Analiza dotyczyć będzie szczególnie newralgicznego okresu transformacji – lat 1990 i 1991. Do elementów systemu zaliczone zostaną: jego podstawy prawne, rozwiązania instytucjonalno-organizacyjne, sposób podejmowania decyzji, zasilanie, ceny i stosunki rynkowe, płace i stosunki podziału oraz rozwiązania podatkowe. W końcowej części artykułu przedstawione będą podstawowe przeobrażenia zachodzące na początku lat dziewięćdziesiątych w poszczególnych sferach działania niewielkich podmiotów gospodarczych.

2. Małe przedsiębiorstwa w strategii okresu przechodzenia do gospodarki rynkowej

Nadrzędnym zadaniem zapoczątkowanej w 1990 r. transformacji systemowej od planowego do rynkowego mechanizmu gospodarowania było wykształcenie warunków politycznych i ekonomicznych, pozwalających na podniesienie efektywności gospodarki, co umożliwić miało trwałą i zrównoważoną jej wzrost w kolejnych latach.

Realizację tego zadania implikowały trzy podstawowe grupy celów strategicznych: działania na rzecz makroekonomicznej stabilizacji gospodarczej jako warunku jej dalszego rozwoju, przekształcenia własnościowe oraz przeobrażenia strukturalne, których łącznym efektem byłaby mikroekonomiczna potencjału wytwórczego¹. Sądzić należy, iż w każdym z nich uwzględniona winna być potrzeba dynamizacji sektora przedsiębiorstw o niewielkiej skali wytwarzania. Wziąwszy bowiem pod uwagę charakteryzujące go cechy jakościowe trudno bowiem w drodze ku nowemu ładowi ekonomicznemu pomijać jego rozwój. Innymi słowy, nie sposób nie dostrzec konieczności ukształtowania pozycji małych przedsiębiorstw, tak by odpowiadała ona pozycji, jaką zajmują tego typu jednostki w krajach funkcjonujących na zasadach rynkowych.

Działania stabilizacyjne w gospodarce, odzwierciedlone w tzw. programie Balcerowicza, obejmowały przede wszystkim szokową terapię antyinflacyjną, służącą wyeliminowaniu niedoborów i radykalnie ograniczającą tempo inflacji cenowej. Ich skutek stanowić miało szybkie osiągnięcie równowagi rynkowej. Istotny w tym kontekście, był zakładany sposób dochodzenia do równowagi. Oparto go mianowicie na liberalizacji cen, co w praktyce wyraziło się znaczną ich eksplozją. Jej konsekwencją z kolei było powstanie bariery popytu na szereg dóbr konsumpcyjnych, rodzącej trudności w zbyciu towarów, a także wzrost kosztów wytwarzania. Wskutek tego nastąpił spadek rentowności już istniejących niewielkich jednostek, ich bankructwa oraz trudności powstawania nowych przedsiębiorstw. Na istotne zmniejszenie popytu wpływać zarazem mogła prowadzona polityka dochodowa (zamrożenie płac nominalnych), traktowana jako jeden z głównych sposobów ograniczania inflacji.

Przyjmowana restryktywność makroekonomicznych działań stabilizacyjnych (zarówno na płaszczyźnie monetarnej, jak i fiskalnej) mogła utrudniać lub wręcz uniemożliwiać prowadzenie selektywnej polityki gospodarczej, nastawionej między innymi na „bardziej obfite” zasilenie, niezbędne do stymulowania procesów rozwojowych, sektora małych przedsiębiorstw. Rezygnacja z tej formy pobudzania indywidualnej przedsiębiorczości mogła nie tylko ograniczać liczebność niewielkich podmiotów, ale i wpływać na realizację przez nie tylko niektórych (pracochłonnych) kierunków działalności oraz w dużej mierze determinować sposób ich funkcjonowania.

Przyjęcie mechanizmu rynkowego jako podstawy bieżących i alokacyjnych zachowań gospodarczych poszczególnych podmiotów, wyzwalać mogło dużą dynamikę powstawania i rozwoju małych firm wchodzących we wszelkie nisze towarowe, zapełniających pojawiające się luki podażowe. Ze stabilizacyjnym działaniem automatyzmu rynkowego wiązać też należało nadzieję na pozytywne reakcje dużych przedsiębiorstw – w postaci wzrostu podaży. Wyzwolone w nich tendencje do mikroekonomicznej mogły z kolei determinować znaczący rozwój małych przedsiębiorstw, funkcjonujących w charakterze kooperantów, czy spełniających inne typowe dla nich role w procesach ekonomicznej współpracy. Zauważyć jednak należy, iż

¹ Por. szerzej, G. W. Kolodko, *Stabilizacja inflacji i rynkowa transformacja. Doświadczenia Polski w: Polityka finansowa, stabilizacja, transformacja*, pod. red. G. W. Kolodki, Instytut Finansów, Warszawa 1991, s. 5 i n.

gospodarka będąca w okresie transformacji systemowej nie ma charakteru rynkowego, stąd przewidywane reakcje na wskazane działania stabilizacyjne mogły być odmienne, niż w krajach o rozwiniętym rynku².

Otwarcie gospodarki, jako kolejne z tych działań, mające za cel wzmocnienie konkurencji wewnętrznej, stymulować winno rozwój małych, charakteryzujących się dużą elastycznością form gospodarowania, szczególnie w sferze importu i handlu³. Pogarszać zarazem mogło warunki działania niewielkich przedsiębiorstw produkujących na rynek wewnętrzny, determinować ich niekonkurencyjną na nim pozycję, czy wręcz dyskryminować podaż wszelkich wyrobów krajowych.

Traktowanie przekształceń własnościowych (prywatyzacja, reprivatyzacja), będących kolejnym z celów strategicznych, jako narzędzia zwiększania produktywności zasobów, podniesienia efektywności gospodarowania w poszczególnych przedsiębiorstwach, łączyło się z potrzebą szybkich, radykalnych zmian w strukturze wielkich firm, na korzyść rosnącej w niej pozycji mniejszych jednostek. Ich dynamiczny przebieg mógłby zatem determinować wysokie tempo powstawania niektórych przedsiębiorstw będących między innymi efektem „parcelacji” nieefektywnych, dużych podmiotów⁴.

Dostosowania strukturalne, stanowiące następny z celów strategicznych, obok procesów prywatyzacyjnych warunkować miało, jak zakładano, samo istnienie rynku i wykształcająca się na nim konkurencja. Przyjmowano, iż konkurencyjny rynek sam z siebie pobudzi on zaangażowanie prywatnych kapitałów, spowoduje wyzwolenie indywidualnej przedsiębiorczości, których wyrazem byłby między innymi dynamiczny rozwój małych przedsiębiorstw. Nie brano przy tym pod uwagę problemu ekonomicznych umiejętności, kwalifikacji potencjalnych inwestorów, znajomości przez nich wymogów gospodarki rynkowej oraz faktu, iż proces adaptacji do nowych warunków gospodarowania dokonuje się nie natychmiast, lecz wymaga pewnego okresu. W tym szczególnie tkwić może przyczyna wysokiej dynamiki bankructw małych firm w tamtym okresie⁵.

Jak zatem w latach 1990–1991 transformujący się system ekonomiczny oddziaływał na małe przedsiębiorstwa ?

3. Systemowe uwarunkowania dostosowań małych przedsiębiorstw do rynkowych zasad gospodarowania

System ekonomiczny z początku lat dziewięćdziesiątych w swych podstawach prawnych zawierał, obok uznania współwystępowania i równorzędnej pozycji różnych form własności (w tym także wykorzystujących kapitał zagraniczny), znaczące dla zmiany zachowań omawianych podmiotów założenie zrównoważenia rynku i oparcia ekonomicznej działalności na jego mechanizmie.

² W rzeczywistości produkcja sektora uspołecznionego spadła w 1990 r. o około 25% (por. Rocznik Statystyczny 1992, GUS, Warszawa 1992, tab. I).

³ Na przykład w pierwszych trzech kwartałach 1990 r. przybyło w sektorze prywatnym 106,5 tys. jednostek handlowych; wzrost ten przewyższał ogólny ich stan w 1989 r., który wynosił 71,8 tys. (por. Komunikat GUS o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju, Nr 12 z 29 X 1990 r.)

⁴ Por. W. Czernasty, *Małe przedsiębiorstwa w Polsce na tle przeobrażeń systemowych (1944–1991)*, Wydawnictwo AE, Poznań 1994, s. 73.

⁵ W 1990 r. uruchomiono 516,2 tys. prywatnych jednostek wytwórczych, handlowych i usługowych; równocześnie zlikwidowanych zostało 154,0 tys., a ponad 100 tys. zawiesiło działalność. (*Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarczych w 1990 r.*, GUS, Warszawa 1991, s. 22)

Sposób działania mechanizmu rynkowego pozwalał na szersze uwidocznienie się jedynie niektórych charakteryzujących go funkcji: równoważenia popytu i podaży, weryfikacji oferowanej produkcji poprzez rozmiary i strukturę popytu, sygnalizacji luk w podaży. W niewielkim zaś stopniu tworzył klimat przymusu ekonomicznego czy pozwalał na wystąpienie bezpośredniej odpowiedzialności materialnej producentów i sprzedawców.

Potencjalnych partnerów zagranicznych cechowała duża ostrożność w angażowaniu kapitałów w Polsce. W ograniczonym jedynie stopniu uczestniczyli oni w realizacji większych, wspólnych działań gospodarczych. Szerszy był zakres ich finansowego włączenia się do mniejszych przedsięwzięć. W skali globalnej jednak partycypacja ich środków w rozwoju niewielkich jednostek, nie była znacząca⁶.

Pomimo uznania niezbędności szybkiej prywatyzacji gospodarki, jako podstawowego sposobu jej mikroekonomizacji, dynamika tego procesu na początku lat dziewięćdziesiątych była niewielka. Na przykład bardzo wolne było tempo podziału dużych, nieefektywnych w swej dotychczasowej formie organizacyjnej, przedsiębiorstw na mniejsze, sprawne ekonomicznie jednostki. Relatywnie szybciej postępowała natomiast tzw. mała prywatyzacja; jej zakres podmiotowy dotyczył jednak prawie wyłącznie sfery handlu i usług.

Sposób funkcjonowania rozwiązań instytucjonalno-organizacyjnych ukształtowanych na początku lat dziewięćdziesiątych nie w pełni sprzyjał małej przedsiębiorczości. Pozytywnie należy odnieść się do stworzonych wówczas możliwości szybkiej, nieskomplikowanej rejestracji powstających jednostek. Podobnie ocenić można zwiększenie podmiotowych uprawnień organów terenowych, co poszerzało ich rolę w stymulowaniu dynamiki zakładania małych przedsiębiorstw na podległym obszarze. W praktyce jednak rola ta była ograniczona między innymi przez brak odpowiednich środków finansowych czy trudności w określeniu szczegółowej koncepcji rozwoju danego terenu.

Niewielka „siła przebicia” większości omawianych jednostek, szczególnie wyraźna na tle widocznej również w roku 1990 i 1991 dominacji gospodarczej dużych przedsiębiorstw, znajdowała swój wyraz w dążeniu do powołania działającej na ich rzecz agencji rządowej. Jej rola, wzorem podobnych instytucji funkcjonujących w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej, sprowadzać się miała do udzielania różnorodnej pomocy w rozwoju małych przedsiębiorstw, a także do reprezentowania ich w kontaktach z parlamentem, rządem oraz jego agendami⁷. Brak takiej instytucji traktowany był jako wyraz niedostosowania rozwiązań instytucjonalnych do całokształtu przeobrażeń systemowych.

Coraz powszechniejsze w związku z tym stawało się tworzenie, dzięki inicjatywie zainteresowanych, głównie silniejszych ekonomicznie podmiotów, różnych zrzeszających je organizacji. Miały one na celu obronę interesów omawianej tu grupy przedsiębiorstw. W poszczególnych miastach wojewódzkich powstawały także izby przemysłowo-handlowe; w ich statutowych zadaniach wyszczególnione były między innymi kierunki i sposób wspomagania małych przedsiębiorstw funkcjonujących na terenie ich działania. Podobne cele w skali ogólnokrajowej spełniać miał utworzony w Ministerstwie Przemysłu urząd pełnomocnika do spraw promowania przedsiębiorczości. Trudno w jednoznaczny sposób ustosunkować się do jego działania; nie

⁶ Najbardziej atrakcyjną formą angażowania się podmiotów zagranicznych w przedsięwzięciach zagranicznych w Polsce były w r. 1990 i 1991 spółki prawa handlowego i joint ventures, głównie ze względu na korzyści w postaci wakacji podatkowych.

⁷ Specjalne agencje do spraw małych przedsiębiorstw funkcjonują w wielu krajach rozwiniętych i znacząco wspomagają szeroko rozumiany ich rozwój. Szerzej na ten temat – zob. *Innowacje w małych i średnich przedsiębiorstwach. Raport Komitetu ds. Polityki w Dziedzinie Nauki i Techniki*, OECD, Paryż 1982, s. 31 i n.

funkcjonował on bowiem samodzielnie, lecz jako jeden z organów decyzyjnie podporządkowanych ministrowi.

Krytycznie natomiast można się odnieść do pracy innej, działającej w pierwszych latach transformacji, instytucji związanej z przedsiębiorstwami o niewielkiej skali wytwarzania, a mianowicie do Agencji ds. Inwestycji Zagranicznych. Traktowano ją powszechnie jako jeden z zachowanych podmiotów protekcjonizmu państwowego, działający w minionym, typowym dla systemu nakazowo-rozdzielczego, stylu.

Wszelkie **decyzje gospodarcze**, w myśl przyjętych na początku lat dziewięćdziesiątych rozwiązań systemowych, pozostawały w gestii poszczególnych jednostek wytwórczych i usługowych. Posiadana w tym zakresie samodzielność nie była jednoznaczna z możliwościami w miarę precyzyjnego formułowania przez nie sposobów bieżącej działalności i przyszłych ekonomicznych rozwiązań. Realia gospodarcze utrudniały im bowiem, czy wręcz uniemożliwiały, określenie strategii gospodarowania na dłuższą metę, a nawet przygotowanie krótkookresowych ekonomicznych koncepcji.

W fazie tworzenia wiele małych przedsiębiorstw nie potrafiło w pełni skonkretyzować profilu swych przyszłych działań. Wyznaczały je głównie, podobnie jak i kierunki aktywności gospodarczej już istniejących jednostek, przewidywane możliwości uzyskania szybkich i relatywnie wysokich dochodów. Ich ekonomiczne reakcje polegające na „wchodzeniu w każdą nową okazję” były przede wszystkim wyrazem przedsiębiorczości. W omawianym okresie szczególnie uwidoczniła się ona w rozwoju różnych form prywatnego handlu, błyskawicznie wprost dostosowującego się do wszelkich cząstkowych nierównowag popytowych. W konfrontacji z oferowanymi przez niego, przede wszystkim importowanymi towarami, mało atrakcyjna stawała się wytwórczość niewielkich, uspołecznionych jednostek produkcyjnych. Przy poszerzającej się barierze popytu kondycja ekonomiczna wielu z nich ulegała stałemu obniżaniu; konsekwencją tego stanowiło zmniejszanie się ich stanu w gospodarce narodowej.

Określone zachowania małych przedsiębiorstw w procesie decyzyjnym warunkowane także były brakiem stabilności rozwiązań systemowych i niewiadomymi kierunkami przyszłych zmian. Wpływały również na nie inercyjne, wyczekujące postawy znacznej części dużych, państwowych jednostek realizujących głównie strategię „na przetrwanie” (programu Balcerowicza)⁸. Jej skutkiem, obok zmniejszania się wielkości produkcji, zrywania więzi kooperacyjnych, bierności innowacyjnej, stawały się ograniczone ich związki z rynkiem. Stymulowało to aktywne gospodarczo małe przedsiębiorstwa do wchodzenia w powstające luki podażowe i tym samym częste funkcjonowanie w sferach „zarezerwowanych” w krajach rozwiniętych dla wielkich jednostek gospodarczych.

Na marginesie przedstawionej charakterystyki wspomnieć można o pojawianiu się w niektórych, dynamicznie rozwijających się, niewielkich jednostkach, tzw. punktu zwrotnego. Było to wyrazem osiągania bariery umiejętności decyzyjnych. Od tego momentu sama przedsiębiorczość właściciela nie wystarczała do prowadzenia dalszej działalności gospodarczej; niezbędna stawała się odpowiednia wiedza z zakresu zarządzania firmą.

Kolejnym z elementów systemu ekonomicznego – **zasilanie** – w swym aspekcie rzeczowym nie stanowiło utrudnień rozwojowych małych przedsiębiorstw. Zaopatrzenie w zasoby przestało być, już od początku przeobrażeń ustrojowych, ograniczeniem ich decyzji wytwórczych; implikował je przede wszystkim rynek i pojawiająca się na nim, choć ograniczona prawie wyłącznie do jednostek niewielkich, konkurencja. Umożliwiała ona między innymi korzystanie

⁸ Szerzej na ten temat zob. W. Wilczyński, *Którędy do Europy?*, Gospodarka Narodowa 1990, nr 10-11; J. Lipiński, *Wpływ recesji na postępowanie przedsiębiorstw „uspołecznionych”*, Gospodarka Narodowa 1991, nr 1-2.

z możliwie najtańszych źródeł surowców i materiałów. Stanowił je import, między innymi w związku z realnie obniżającymi się na skutek inflacji, acz nominalnie niezmiennymi, kursami walutowymi. Mniejsza opłacalność korzystania z zaopatrzenia krajowego pogłębiała gospodarczy marazm wielu dużych przedsiębiorstw oraz części niewielkich jednostek o profilu wytwórczym.

Zasilanie pieniężne, w odróżnieniu od jego rzeczowej postaci, jedynie w ograniczonym zakresie wykształcało tendencje rozwojowe małych przedsiębiorstw. Niedostateczny był poziom zasobów kapitałowych w społeczeństwie. W latach 1990-1991 zbyt wolno postępował proces dekoncentracji i komercjalizacji systemu bankowego, tamując w konsekwencji dynamikę powstawania banków wyspecjalizowanych w obsłudze jednostek o niewielkiej skali produkcji. Zaczynające pojawiać się specjalne linie kredytowe, do których dostęp wymagał spełnienia wielu warunków, również w niewielkim w stosunku do potrzeb stopniu wspierały finansowo rozwój omawianych przedsiębiorstw. Relatywnie małe, jak już wcześniej wskazywano, było także angażowanie kapitałów w Polsce przez podmioty zagraniczne. Podkreślić jednak należy, iż włączanie się ich do współpracy polegało głównie na realizacji przedsięwzięć o niewielkiej skali.

Kolejną przyczynę ograniczonej roli omawianej formy zasilania w dynamizacji procesów rozwojowych małych przedsiębiorstw stanowiła polityka banku centralnego. Utrzymywanie stałego kursu walut nie tworzyło, jak już wskazano, w warunkach wysokiej inflacji, możliwości do konkurencji producentów krajowych z importerami, nie wyzwalało zarazem tendencji eksportowych. Z drugiej jednak strony nie zmieniony ich poziom wymuszał efektywnościowe zachowania u części niewielkich jednostek produkujących na rynki zagraniczne. Z kolei działanie omawianej polityki w zakresie kredytów, oparte o zasadę łączenia tempa inflacji ze stopą ich oprocentowania określić można jako antybodziec do powstawania i rozwoju niewielkich firm. Ograniczone były również możliwości realizowania w stosunku do nich preferencji finansowych przez organy administracji terenowej.

Szczególnie istotna, w kontekście dążenia gospodarki ku nowemu, opartemu o mechanizm rynkowy ładowi ekonomicznemu, staje się ocena funkcjonowania kolejnego z elementów systemu – **rozwiązań cenowych i rynku**. Wyeksponować można pewne prawidłowości w ich wpływanie na możliwości rozwojowe małych przedsiębiorstw.

Pierwsza z nich wiąże się z niewykształceniem *de facto* w pierwszych latach transformacji realnego rynku, przede wszystkim na skutek ograniczonego przystosowania się licznych dużych przedsiębiorstw do zmian w warunkach gospodarowania. W związku z relatywnie niewielkimi przekształceniami restrukturyzacyjnymi, dominująca w dalszym ciągu pozycja jednostek wielkich, funkcjonujących często niezgodnie z nowymi regułami ekonomicznymi, wpływała negatywnie na możliwości rynkowych zachowań się i reakcji pozostałych podmiotów gospodarczych. Niedostateczne przystosowanie się szeregu dużych przedsiębiorstw do zmienionych zasad systemowych uwidoczniło się w pierwszych dwóch latach okresu transformacji przede wszystkim w:

– trudnościach zbytu towarów po nowych, zliberalizowanych cenach. Stanowiło to wynik nie tylko negatywnej weryfikacji przez rynek postsocjalistycznej produkcji. Trudności wynikały również z braku inicjatywy w zmianach profilu produkcji, w poszukiwaniu nowych wyrobów, obniżaniu kosztów czy w innych formach adaptacji do funkcjonowania mechanizmu rynkowego⁹. Reakcję niewielkich przedsiębiorstw na te zachowania stanowiło wchodzenie w sfery

⁹ Niektóre duże przedsiębiorstwa w omawianym okresie starały się utrzymywać relatywnie wysokie, skalkulowane już na początku realizacji tzw. programu Balcerowicza, ceny, usiłując w ten sposób utrzymać jednocześnie wysokość płac swych pracowników oraz dotychczasowy poziom zatrudnienia.

wytwórczości typowej dla jednostek dużych, niestabilność i niewyprofilowanie ich produkcji, częste zmiany działalności nastawionej na efekt, a nie na rozwój;

– ograniczonej znacząco partycypacji w konkurencji, a nawet w świadomej jej eliminacji poprzez inspirowanie wprowadzania barier importowych (celnych). Sytuacja ta uniemożliwiała wyzwalanie przez małe przedsiębiorstwa pełnej gamy ich jakościowych cech; szerzej – nie pobudzała do „rynkowego współzawodnictwa” różnych co do wielkości podmiotów gospodarczych.

Kolejną z prawidłowości charakterystycznych dla omawianego elementu systemu, sformułować można następująco: na tle niewielkiego zakresu procesów dostosowawczych do nowych warunków w wielu dużych przedsiębiorstwach, coraz bardziej widoczne stawały się rynkowe reakcje niewielkich jednostek. Ograniczona podmiotowo prawie wyłącznie do małej skali gospodarowania konkurencja wymuszała w reprezentujących ją podmiotach obniżkę cen wyrobów i usług, racjonalizację zatrudnienia, zmiany struktury produkcji oraz źródeł zaopatrzenia.

Dokonywane się w omawianych latach urynkowanie gospodarki zmniejszało możliwości funkcjonowania niewielkich, uspołecznionych jednostek, realizujących, obok celów ekonomicznych, zadania społeczne (np. spółdzielczości inwalidów). Obiektywne bariery ich bieżącego gospodarowania i rozwoju implikowane były głównie przez niemożność konkurencji, ograniczone tempo wzrostu wyników gospodarczych, niemożliwość szerszych przestawień wytwórczych.

W syntetycznej ocenie kolejnego z elementów systemu ekonomicznego – płac i stosunków podziału, charakterystycznego dla niewielkich uspołecznionych przedsiębiorstw na początku lat dziewięćdziesiątych, szczególnie wyeksponować należy zasady kształtowania wynagrodzeń. Obok wyników produkcyjnych ich poziom determinowany był przez wskaźnik indeksacji rosnących kosztów utrzymania oraz podatek od ponadnormatywnego przyrostu funduszu płac (tzw. popiwek). Spośród różnych możliwych kombinacji kształtowania tych parametrów, istotne znaczenie dla stymulowania przedsiębiorczości, racjonalności, aktywności ekonomicznej niewielkich uspołecznionych jednostek, mają rozwiązania polegające na minimalizacji wskaźnika indeksacji. Wnioskowanie to znajduje swe potwierdzenie w konfrontacji z rzeczywistością gospodarczą. Reakcje efektywnościowe małych przedsiębiorstw, obejmujące między innymi racjonalizację zatrudnienia, poszukiwanie nowych rynków zaopatrzenia, zmiany asortymentowe produkcji, szczególnie uwidoczniły się w pierwszej połowie 1990 roku, czyli w okresie stosowania bardzo niskiego, wynoszącego 0,2 wskaźnika indeksacji. Jedynie minimalnie pobudziło aktywność gospodarczą tych jednostek „zmiękczenie” polityki pieniężnej, spowodowane jego wzrostem do poziomu 1,0 w drugim półroczu 1990 roku.

Wynikające z powszechnej indeksacji podwyżki płac miały egalitarny, oderwany od podstawowych relacji ekonomicznych charakter; nie skorelowane były one z nowymi warunkami gospodarowania, z zasadami mechanizmu rynkowego. Wiele nieefektywnościowych skutków powodowało przyjmowanie za podstawę obliczania tzw. popiweku wzrostu średnich wynagrodzeń w miejsce ich globalnego funduszu. Wywoływany przez rozwiązania systemu płacowego marazm ekonomiczny dużej części niewielkich, uspołecznionych przedsiębiorstw, neutralizowały w pewnym stopniu zachodzące coraz powszechniej procesy tzw. małej prywatyzacji.

Podobnie jak i w latach osiemdziesiątych, także na początku bieżącej dekady, zmiany w stosunkach podziału przebiegały w kierunku umacniania ekonomicznej pozycji osób zaangażowanych w prywatnym sektorze gospodarki; rosła także ich aktywność społeczna i polityczna. Przy wielu niewiadomych co do przyszłego kształtu rozwiązań systemowych zmieniały się w prywatnych firmach, w porównaniu z poprzednim okresem, proporcje podziału zysku na korzyść szeroko rozumianej konsumpcji ich właścicieli. Postępowało także wyrównywanie się poziomów przeciętnych wynagrodzeń zatrudnionych w niewielkich przedsiębiorstwach o różnej przynależności własnościowej.

Zmodyfikowane na początku 1990 roku rozwiązania podatkowe, będące następnym z elementów systemu ekonomicznego, na niektórych odcinkach w ogóle nie wpływały regulacyjnie na dochody. Na innych zaś stosowany wobec legalnie funkcjonujących przedsiębiorstw fiskalizm zniechęcał do prowadzenia normalnej działalności gospodarczej. Negatywne tego skutki w omawianych latach szczególnie dotknęły wytwórczość rzemieślniczą¹⁰.

Na tle restrykcyjnej w zasadzie, odbierającej szanse rozwoju w oparciu o samofinansowanie, polityki podatkowej prowadzonej względem wielu producentów i rzemieślników, jako wprost protekcyjnych ocenąć należy obciążenia z tego tytułu działalności handlowej. Funkcjonując przede wszystkim w postaci rozmaitych spółek prowadzących rozległe, nie zawsze czyste interesy, uzyskała ona poprzez uprzywilejowanie podatkowe i celne swoiście nadrzędną pozycję w gospodarce w porównaniu ze sferą produkcji. Nie oznaczało to jednak ukształtowania się typowego dla gospodarki rynkowej handlu zdolnego do wpływania na decyzje i zachowania producentów; stanowiło zarazem jedną z istotnych przyczyn hamowania procesu prywatyzacji sektora wytwórczego¹¹. Indywidualizacja rozwiązań fiskalnych przejawiała się także w zasadach zwolnień z podatku dochodowego krajowych jednostek gospodarczych i podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego. Te ostatnie powszechnie korzystały z 3-letnich wakacji podatkowych, firmy polskie – jedynie w przypadku realizowania preferowanej przez państwo działalności gospodarczej.

Obok sposobu działania poszczególnych elementów systemu ekonomicznego, w pierwszych dwóch latach zmian ustrojowych występowały również i inne determinanty ograniczania tempa zbliżania się do rynku. Należały do nich dość powszechne żądania wyłączenia wielu dziedzin życia gospodarczego spod działania jego mechanizmu i obowiązujących w nim reguł, pod hasłem potrzeby uwzględniania tzw. specyfiki branżowej czy gałęziowej. Ich realizacja eliminowałyby możliwości wystąpienia wielu istotnych, wiążących się z rynkiem warunków rozwojowych niewielkich jednostek.

4. Zmiany w sektorze małych przedsiębiorstw¹²

Na rynku dóbr konsumpcyjnych i usług od pierwszego roku transformacji wzrastała dominacja jednostek prywatnych. Na tle występującego z różnym natężeniem w poszczególnych branżach spadku produkcji niewielkich przedsiębiorstw państwowych i spółdzielczych, podmioty

¹⁰ Na przykład ośmiokrotny wzrost stawek podatkowych kart rzemieślniczych, kilkudziesięciokrotny wzrost opłat od nieruchomości, znaczące podniesienie cen surowców, materiałów, energii – wymuszały istotny wzrost cen wyrobów i usług. Wraz z obniżającą się siłą nabywczą ludności następowało załamanie się popytu na wytwórczość rzemieślniczą; w początkowych miesiącach 1990 r. wystąpił prawie 40% spadek wolumenu produkcji w tym sektorze oraz zmniejszone zostało zatrudnienie. Wiele jednostek specjalistycznych zostało zlikwidowanych bądź zawiesiło swą działalność. W konsekwencji znacznie spadły wpływy budżetów terenowych (E. Banachowicz, *Czy kłęska małych przedsiębiorstw?*, Firma 1990, nr 4, s. 17-18; P. Kapuściński, *Czy rzemiosło stęka słusznie?*, Życie Gospodarcze 1990, nr 20).

¹¹ Szerzej na ten temat zob. W. Wilczyński, *Dziedzictwo roku 1990 i jego konsekwencje*, Gospodarka Narodowa 1991, nr 1-2, s. 12.

¹² Przedstawione przeobrażenia w sektorze małych przedsiębiorstw w początkowych latach transformacji ustrojowej znajdują potwierdzenie w następujących materiałach statystycznych: *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarczych w 1990 r.*, GUS, Warszawa 1991; *Małe i średnie przedsiębiorstwa w latach 1990-1991*, pod. red. L. Zienkowskiego, Zakład Badań Statystyczno-Ekonomicznych, GUS – PAN, Warszawa 1992, z. 206; *Podstawowe dane statystyczne o działalności gospodarczej jednostek małych o liczbie pracujących do 5 osób*, GUS, Warszawa 1993.

nieuspołecznione, pomimo zauważalnego w 1990 roku osłabienia ich aktywności gospodarczej, uzyskiwały przyrosty wytwórczości przeznaczonej na rynek. Istotny wzrost tempa nastąpił w początkowych miesiącach 1991 roku, a to za sprawą dynamicznego powstawania niewielkich przedsiębiorstw o charakterze różnego rodzaju spółek. Szczególnie widoczny w przedstawionych latach był rozwój prywatnych jednostek realizujących usługi handlowe oraz różnej wielkości, bezpośrednio związanych z nimi, hurtowni.

Znacznie zmieniła się liczebność tradycyjnych jednostek rzemieślniczych o profilu wytwórczym. Wespół bowiem z tendencjami do powstawania nowych, występowały, i to z dużym natężeniem, procesy ich likwidacji, bądź zawieszenia działalności. W sumie stan tych przedsiębiorstw, w pierwszych dwóch latach obecnego dziesięciolecia, bezwzględnie obniżył się. Małało zainteresowanie usługami, przede wszystkim realizowanymi przez jednostki państwowe i spółdzielcze. Szczególnie duży regres charakteryzował przedsiębiorstwa stosujące przestarzałe technologie oraz te ich rodzaje, które możliwe są do wykonania w ramach samoobsługi (pralnicze, fryzjerskie itp.)¹³. Pojawiły się zarazem, bądź rozwinęły, nowe grupy usług, nie wymagające dużych nakładów kapitałowych, a wysoce rentowne (np. biura ogłoszeń, doradztwa, ekspertyz, konsultingu, usługi kserograficzne, wypożyczalnie kaset fonu i video).

W pierwszych latach transformacji bardzo ograniczone było uczestnictwo małych przedsiębiorstw w szeroko rozumianej **działalności kooperacyjnej**. Nie wykształciły się również tendencje do tej formy współpracy pomiędzy dużymi jednostkami. Nie nastąpił także prawie żaden wzrost aktywności innowacyjnej omawianych przedsiębiorstw. Niemniej pewną pozytywną rolę w zakresie dyfuzji **postępu technicznego** zaczęły odgrywać rozwijające się niewielkie przedsiębiorstwa o kapitale mieszanym oraz nieliczne spółki.

Duża aktywność charakteryzowała małe jednostki w **wymianie zagranicznej**. Szczególnie wysoka była dynamika importu realizowanego przez sektor prywatny; wpływała ona istotnie na sposób funkcjonowania małych przedsiębiorstw w innych sferach działalności gospodarczej. Również ich eksport, na tle zmniejszającego się jego ogólnego poziomu w skali kraju, wykazywał tendencje wzrostowe.

Rozwój jednostek o niewielkiej skali produkcji, wzrastająca ich **pozycja na rynku lokalnym**, szczególnie widoczne były w dużych centrach miejskich oraz w małych ośrodkach usytuowanych w ich pobliżu. Najniższa dynamika ich powstawania miała miejsce w województwach leżących na tzw. wschodniej ścianie Polski. Również na terenach wiejskich zaczęła powiększać się liczba placówek usługowych, przede wszystkim związanych z kompleksową obsługą rolnictwa, budownictwa i handlem. Zauważyć należy, iż rosnący w wielu regionach potencjał ekonomiczny, spowodowany zwiększeniem się stanu omawianych jednostek, nie zawsze mógł być w pełni utożsamiany z istotnym ich pobudzeniem gospodarczym. Kierunki działalności małych przedsiębiorstw w wielu przypadkach nie wiązały się bowiem z rzeczywistymi potrzebami i możliwościami lokalnych społeczności.

Przyczyną dynamicznego wzrostu liczebności małych firm w przedstawianych latach było także zmniejszanie nierównowagi na **rynku pracy**. Szczególnie wysokie było zaangażowanie się osób pozostających bez zatrudnienia w działalności handlowej opartej o niewielkie nakłady inwestycyjne. Nieproporcjonalnie mały w stosunku do potrzeb był zarazem zakres udzielanej przez państwo finansowej pomocy bezrobotnym w tworzeniu niewielkich firm. Znacząco ograniczone zostały również preferencje dla małych przedsiębiorstw, które realizowały – obok produkcji – tzw. funkcje społeczne (np. zatrudniających ludzi niepełnosprawnych).

¹³ W stosunkowo najmniejszym stopniu recesja dotknęła w omawianym okresie usługi budowlane, motoryzacyjne, stolarskie oraz naprawy sprzętu gospodarstwa domowego i radiowo-telewizyjnego.

W ukształtowanych na początku lat dziewięćdziesiątych rozwiązaniach systemowych zakodowane były, jak wiadomo, określone stimulatory rozwoju małych przedsiębiorstw. Jednak sposób ich rzeczywistego oddziaływania nie pozwalał na dostosowanie stanu niewielkich jednostek, i realizowanych przez nie funkcji, do potrzeb rodzącej się gospodarki rynkowej. Ich motywacyjną rolę osłabiały także ekonomiczne reakcje licznych nie dostosowanych do zmian podmiotów tzw. bliższego otoczenia oraz inercja rozwojowa, charakteryzująca wiele dużych przedsiębiorstw.

Andrzej Czyżewski, Urszula Bak

(Katedra Makroekonomii, AE – Collegium Altum
ul. Powstańców Wielkopolskich 16, 61-895 Poznań)

Polityka rolna w Polsce w świetle orientacji monetarnej i fiskalnej

1. Monetarizm i aktywna polityka fiskalna jako niealternatywne opcje w strategii gospodarowania

W polityce gospodarczej państwa, w tym także rolnej, wyróżnić można dwie odrębne opcje: monetarną (liberalną) oraz fiskalną, zakładającą stosowanie tzw. nieautomatycznych stabilizatorów gospodarki, w istocie protekcyjnistyczną. Zwolenników tych opcji różnią przede wszystkim poglądy na genezę i źródła inflacji: pierwsi dopatrują się jej źródeł w nadwyżkowym popycie i konieczności dostosowań cenowych w celu osiągnięcia równowagi gospodarczej¹; drudzy za główną przyczynę wzrostu cen uważają wzrost kosztów w warunkach istnienia rezerw czynników wytwórczych, co jest rezultatem nadmiernej redukcji popytu, wywołanej ruchem cen w kierunku równowagi². Za główny cel polityki gospodarczej uważają więc działania państwa prowadzące do wzrostu dochodów, a tym samym pobudzenia popytu, poprzez wykorzystanie efektu mnożnika i akceleratora. W praktyce chodzi o uruchomienie takich impulsów w działalności gospodarczej państwa, które prowadziłyby do obniżki jednostkowych kosztów produkcji i wzrostu podaży, w odpowiedzi na zwiększający się popyt. Uważają oni, że w tych warunkach suma inwestycji, deficytu budżetowego i nadwyżki eksportowej ma szansę na realny wzrost, co oznacza, że stosunek cen do kosztów jednostkowych może być utrzymany na stałym poziomie, a wzrost zysku przy danej marży uzyskuje się przez wzrost produkcji³ (dostosowanie ilościowe). Nic więc dziwnego, że zwolennicy obu opcji wysuwają różne strategie, a co za tym idzie terapie, służące adaptacji gospodarki polskiej do warunków rynkowych. Jedni chcieliby ograniczyć wydatki budżetowe państwa jedynie do tradycyjnych, takich jak: obrona narodowa, ochrona porządku publicznego, administracja; drudzy domagają się większego udziału wydatków budżetowych typowych dla tzw. gospodarki mieszanej, tj.: subwencji, tanich kredytów, ulg podatkowych itp., w celu stworzenia w przyszłości warunków państwa dobrobytu.

¹ S. Gomułka, *Tyle inflacji, ile deficytu*, Rzeczpospolita z dn. 28/29 VIII 1993 r. oraz tegoż autora, *Skutki deficytu i cele reformy*, Rzeczpospolita z dn. 27 I 1994 r.

² K. Łaski, *Inflacja – deficyt budżetowy – Keynesizm*, Życie Gospodarcze 1994, nr 17.

³ A. Bhaduri, *Macroeconomics. The dynamics of commodity production*, Macmillan India Limited, 1990.

Dylemat, o którym mowa pojawia się w polityce rolnej pod hasłem liberalizmu i protekcjonizmu. Argumenty zwolenników obu orientacji są dobrze znane, a consensus nie jest możliwy. Jak pisze A. Woś: „To co jest możliwe, to współistnienie obu opcji. Polska nie jest pierwszym i jedynym krajem świata gdzie ten dualizm systemowy występuje. Doświadczenie historyczne różnych krajów, a chyba najbardziej Stanów Zjednoczonych, pokazuje, że mamy tu do czynienia ze swoistym wahadłem. W pewnych okresach, na przemian, dominują pierwiastki liberalne, to znów protekcjonistyczne”⁴. Tezę tę bliską również autorom, starać się będziemy bliżej przedstawić czytelnikom. Zaczniemy od prezentacji podstawowych założeń teoretycznych obu orientacji.

Monetaryści uważają, iż o wzroście gospodarczym i harmonijnym funkcjonowaniu gospodarki decydują głównie zmiany ilości pieniądza w obiegu i warunków jego dostępności. Zjawiska pieniężne są dla nich wyznacznikami koniunktury. One to mają tłumaczyć zmiany produkcji, zatrudnienia i cen, którym towarzyszy ruch zasobów pieniężnych pod kontrolą banku centralnego.

U podstaw teorii monetarnej leży twierdzenie, że między krótkookresowymi zmianami ilości pieniądza w obiegu a cenami istnieje zależność, która występuje każdorazowo i zawsze w tym samym kierunku⁵. Precyzując, ogólny poziom cen jest wyznaczony przez ilość pieniądza w obiegu, przy czym ceny poszczególnych dóbr mogą się wahać pod wpływem czynników naturalnych lub zewnętrznych. Dopóki jednak łączna podaż pieniądza pozostaje nie zmieniona, nie może też rosnać ogólny poziom cen. W długim okresie zmiana podaży pieniądza kształtuje tendencję cen, lecz nie ma znaczącego wpływu na dynamikę produkcji; w krótkim okresie zmiany ilości pieniądza wywierają silny wpływ nie tylko na ceny, ale i na wielkości realne, przy czym występuje ścisły związek między wahaniami koniunktury a cyklicznymi wahaniami ilości pieniądza. Nadmiar pieniędzy w obiegu jest przyczyną inflacji. Zatem podaż pieniądza powinna następować w stałym tempie, równym stopie wzrostu potencjalnego dochodu narodowego brutto plus/minus założona docelowa stopa inflacji⁶.

Monetaryści podkreślają także, iż między zmianami płac a bezrobociem nie występuje trwały związek (w kosztowej teorii inflacji znany pod pojęciem krzywej Phillipsa) i uznają, że wzrost płac w długim okresie nie powoduje spadku bezrobocia, lecz jedynie wzrost inflacji. Wynika to między innymi z istnienia naturalnej stopy bezrobocia, która obejmuje nie tyle bezrobocie frykcyjne (w każdym momencie część siły roboczej poszukuje nowej pracy na lepszych warunkach niż poprzednio), co tzw. bezrobocie dobrowolne, które robotnicy są skłonni zmniejszać tylko za cenę znacznie wyższych płac realnych⁷. W efekcie stabilność cen i pełne zatrudnienie są celami nie do pogodzenia. Przejściowe zmniejszenie bezrobocia jest możliwe, lecz jedynie kosztem szybszej inflacji cenowej. Na skutek bowiem oczekiwań inflacyjnych pracobiorców i pracodawców, po krótkotrwałym spadku wraca ono do poprzedniego poziomu⁸. Dla osiągnięcia celu gospodarczego, jakim jest równomierny wzrost, najważniejsza powinna być stabilizacja cen, głoszą monetaryści, gdyż procesy dostosowawcze w gospodarce dokonują się poprzez zmiany cen wszelkich dóbr (w tym i siły roboczej), a nie poprzez zmiany wielkości realnych.

⁴ A. Woś, *Tendencje rozwoju rolnictwa w warunkach rynkowych*, Prace i Materiały IRG, SGH Warszawa 1994, nr 37, s. 7.

⁵ M. Friedman, *The Quantity Theory of Money – A Restatement*, w: *Studies in the Quantity Theory of Money*, ed. M. Friedman, Chicago 1956, s. 20-21; zob. J. Zárzalka, *Popyt na pieniądz – od teorii ilościowej do M. Friedmana*, Ekonomista 1991, nr 2-3.

⁶ E. Domańska, *Wokół interwencji państwa w gospodarkę*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992, s. 162-163.

⁷ D. Rosati, R. Michalski, *Inflacja*, KiW, Warszawa 1989, s. 65.

⁸ M. Błaug, *Teoria makroekonomii. Ujęcie retrospektywne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 681.

Z kolei zwolennicy aktywnej polityki fiskalnej, a więc protekcyjnych zachowań państwa, uważają, że gospodarka wolnorynkowa wykazuje stałą niestabilność oraz trwałą tendencję do niepełnego zatrudnienia czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej. Uważają, że nie można polegać na automatycznym mechanizmie dostosowawczym konkurencji, kiedy chodzi o osiągnięcie takich celów jak możliwie pełne zatrudnienie i stabilność cen⁹. Dla zapewnienia tych celów potrzebna jest interwencja państwa, powodująca zwiększenie łącznego popytu. Następuje ona poprzez aktywne oddziaływanie zarówno na dochody, jak i na wydatki budżetu. Dochody budżetowe mają swe źródło w podatkach bezpośrednich i pośrednich, składkach na ubezpieczenie społeczne oraz dochodach z sektora państwowego. Uzupełnieniem wpływów krajowych mogą być kredyty lub darowizny z zagranicy. Wydatki budżetowe, generalnie rzecz ujmując, przeznaczają się na zakup dóbr i usług oraz na wydatki związane z transferami. Stanowią one jeden z podstawowych składników globalnego popytu, obok wydatków konsumpcyjnych, inwestycji i tzw. eksportu netto¹⁰. Posługując się zarówno przychodami, jak i wydatkami, można wpływać na wielkość i strukturę globalnego popytu, a w konsekwencji – na poziom aktywności gospodarczej.

Celem polityki fiskalnej jest więc zapewnienie równowagi gospodarczej przy wysokim poziomie zatrudnienia. Osiąga się to drogą regulowania strony popytowej gospodarki. Gdy gospodarce grozi recesja, należy obniżać dochody oraz zwiększać wydatki budżetowe, co w efekcie daje wzrost popytu globalnego. Gdy wystąpią oznaki przegrzania koniunktury, wskazane jest podjęcie działań restrykcyjnych, polegających na zwiększeniu wpływów budżetowych i zmniejszeniu wydatków, a zatem prowadzących do ograniczenia globalnego popytu. Sygnałem do podjęcia określonych działań powinno być pojawienie się luki recesyjnej lub luki inflacyjnej¹¹. W pierwszym przypadku państwo zobowiązane jest prowadzić politykę aktywizacji życia gospodarczego, w drugim – politykę odpowiednio restrykcyjną. Problemem trudnym do rozwiązania dla polityki fiskalnej jest stagflacja, łącząca w sobie inflację i bezrobocie. Działania związane ze zwalczaniem jednego z elementów stagflacji mogą stać się przyczyną zwiększenia problemów z drugim, co w efekcie może doprowadzić do slumpflacji, tj. równoczesnego występowania rosnącego bezrobocia i rosnących stóp inflacji¹².

Podsumujmy więc: polityka monetarna, w największym skrócie, polega na regulowaniu podaży pieniądza oraz kształtowaniu warunków, na jakich kapitały pieniężne mogą być pożyczane przedsiębiorstwom i ludności. Aktywna polityka fiskalna to regulowanie globalnego popytu drogą kształtowania dochodów i wydatków budżetowych. Obie, bazując na pieniądzu, różnią się między sobą przede wszystkim kierunkiem oddziaływania. Opcja monetarna stymuluje wzrost produktywności i efektywności i nastawiona jest na osiągnięcie celów długookresowych. Doprowadza jednak do deprecjacji celów krótkookresowych poszczególnych grup społecznych¹³. Opcja fiskalna odwrotnie, preferuje cele bieżące. Stosując narzędzia polityki monetarnej uruchamia się siły proefektywnościowe, wyzwala inicjatywę jednostek. Jednocześnie jednak dochodzi do eliminacji podmiotów słabszych. Nieprzydatna staje się część aparatu

⁹ Tamże, s. 670. Pełne zatrudnienie nie oznacza w tym przypadku poziomu tzw. naturalnego bezrobocia.

¹⁰ M. Ratajczak, *Fiskalna polityka państwa*, w: *Makroekonomia*, pod red. W. Balickiego, Wydawca „AND...”, Warszawa 1993, s. 317.

¹¹ Luka recesyjna występuje wówczas, gdy równowaga między zagregowanym popytem a podażą występuje na poziomie niższym niż wynikającym z wielkości produktu narodowego przy pełnym zatrudnieniu, luka inflacyjna zaś, gdy przy pełnym zatrudnieniu zagregowany popyt jest większy od produktu narodowego.

¹² M. Blaug, dz. cyt., s. 685.

¹³ A. Woś, dz. cyt., s. 7 i n. Por. także E. Gotzelak, *Wnioski płynące z badań koniunktury dla rozwoju gospodarczego Polski*, Materiały Kongresu Ekonomistów Polskich, 4 XI 1993.

wytwórczego, rośnie bezrobocie. Narzędzia polityki fiskalnej pozwalają na zmianę strukturalnego *status quo* w gospodarce, lecz wywołać mogą inflację.

2. O jaką strategię rolną chodzi ?

Nikt rozsądny nie zaprzeczy, że głównym zadaniem polityki gospodarczej w obecnej sytuacji jest tworzenie warunków dla ożywienia produkcji i całokształtu działalności gospodarczej przy jednoczesnym niedopuszczeniu do nasilenia się procesów inflacyjnych. Ożywienie produkcji wymaga jednak niezwykle starannego doboru środków oddziaływania oraz kryteriów, wedle których oceniane byłyby skutki zastosowania tych środków. To stwierdzenie odnosi się zarówno do polityki rolnej, jak i do innych dziedzin polityki gospodarczej.

Poglądy wyrażane przez polskich monetarystów – liberałów pozwalają na wyrobienie sobie opinii o pożądanych, ich zdaniem, kierunkach polityki rolnej. Zdaniem rzeczników tej opcji powinna obowiązywać zasada: nie wspierać każdej produkcji i za każdą cenę, co w praktyce oznacza, że sens mają tylko takie posunięcia, które zapewniają korzystną relację między efektem a wywołującym go nakładem. Ożywiać warto tylko tę produkcję, której poziom jakości i konkurencyjności, a przede wszystkim rentowności, można podwyższyć dzięki relatywnie niewielkim nakładom. We wszystkich innych przypadkach niezbędna jest głęboka restrukturyzacja, bądź modernizacja, aparatu wytwórczego, a także zarządzania, obrotu towarowego itp.¹⁴

Jest to szczególnie ważne w odniesieniu do polskiego rolnictwa, które wytwarzając zaledwie 5%PKB, zatrudnia aż 27% siły roboczej. Takie rolnictwo nie może stać się gałęzią akcelerującą rozwój ogólny. Nie ma bowiem mowy o wzroście gospodarczym przy równoczesnym utrzymywaniu na niezmiennym poziomie liczby ludności rolniczej. Zależność między spadkiem udziału aktywnej ekonomicznie ludności w rolnictwie a przyrostem PKB została zweryfikowana przez gospodarki rozwiniętych krajów świata. Podobnie jest z ukrytym bezrobociem w rolnictwie. Za co najmniej wątpliwą uznaje się przy tym tezę o pozytywnych skutkach stabilizacyjnej roli rolnictwa w dziedzinie bezrobocia¹⁵. Rzecznicy tej orientacji uważają, że o wielkości dochodów rolniczych decydować powinny warunki rynkowe, a w szczególności dynamika popytu konsumpcyjnego i dokonujące się zmiany w jego strukturze, a nie kreowanie przez państwo polityki prodochodowej, liczącej się z parytetem dochodów ludności rolniczej i nierolniczej. Gdyby taką politykę prowadzić to spowodowałaby ona ograniczenie realizacji funkcji alokacyjnej rynku, obniżenie w skali makro wynagrodzeń czynników produkcji, utrudnienie restrukturyzacji rolnictwa i podniesienia jego efektywności¹⁶. W polskich warunkach nie pozostaje więc nic innego jak wymusić wzrost wydajności bez adekwatnej rekompensaty dochodowej. Po prostu trzeba pracować i wytwarzać więcej za tę samą cenę¹⁷.

Dla monetarystów nie do przyjęcia jest więc stosowanie polityki cen gwarantowanych, podtrzymujących dochody w rolnictwie. Z teoretycznego punktu widzenia nie da się jej zaakceptować. Ten rodzaj interwencji to powrót do ręcznego sterowania oraz trudno przewidywalnych

¹⁴ W. Wilczyński, *Trudny powrót Polski do gospodarki rynkowej*, w: *Drogi wyjścia z polskiego kryzysu gospodarczego*, pod red. W. Dymarskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Poznań 1992; W. Wilczyński, *Zaczęto od fundamentów*, *Zycie Gospodarcze* 1993, nr 46, s. 33-34.

¹⁵ J. Dieltl, *Polityka sektorowa – przykład rolnictwa*, *Zycie Gospodarcze* 1993, nr 49.

¹⁶ Tamże.

¹⁷ W. Wilczyński, dz. cyt., s. 35.

dotacji. W ten sposób deformuje się, ich zdaniem, relacje cen, a także ogranicza procesy dostosowawcze gospodarstw rolnych. Szczególnie szkodliwe jest równoczesne ustalenie cen gwarantowanych na kilka produktów. Podobnie, jak w odniesieniu do zasady parytetu dochodów, brak jest przesłanek dla *ex ante* ustalonej ceny rolnej¹⁸. Żłudna jest też wiara, głoszą oni, w ożywienie produkcji rolnej poprzez tanie kredyty, czy większy deficyt budżetowy. Wzrost tego ostatniego w polskich warunkach oznacza po prostu dodruk pieniędzy, a przecież państwu powinno zależeć na stabilnym rynku¹⁹. Jeśli idzie o kurs walut, to raczej powinien on mieć charakter płynny. Rozwiązanie takie rozszerza zakres funkcjonowania mechanizmu rynkowego, daje równocześnie możliwość elastycznej ingerencji banku centralnego w kształtowanie kursu²⁰.

Natomiast zwolennicy polityki fiskalnej państwa, a zarazem protekcjonizmu, opowiadają się za pozytywnym programem restrukturyzacji rolnictwa – programem budowy jego nowoczesnych struktur, czym dają wyraz swojej niewierze, iż rynek sam ten problem rozwiąże poprzez wyeliminowanie gospodarstw słabych i drogo produkujących. Rozumieją, że rodzinna forma własności, w której właściciel gospodarstwa jest zarazem właścicielem pracy, a także specyfika czynnika produkcji jakim jest ziemia, nie pozwala na mechaniczne traktowanie indywidualnych gospodarstw rolnych jako typowych przedsiębiorstw. Inaczej bowiem przebiega w gospodarstwie tworzenie i podział dochodów, zasadniczo odmiennie traktowany jest czynnik opłaty pracy (świadczony samemu sobie), a w związku z tym inny jest wymiar ryzyka i bankructwa. W rodzinnej gospodarce chłopskiej oznacza ono przede wszystkim naturalizację produkcji, ograniczenie postępu cywilizacyjnego, nadto utratę własności ziemi. Upadek ekonomiczny gospodarstw chłopskich nie oznacza przy tym automatycznego pojawienia się możliwości budowy nowych struktur gospodarczych w skali całego rolnictwa. Zasada konstruktywnej destrukcji ma w tym przypadku bardzo ograniczone znaczenie. Równocześnie rolnictwo, z uwagi na charakter przedmiotu produkcji, jest partnerem ekonomicznie słabym ze względu na warunki naturalne produkcji, czynnik przestrzeni, tempo zwrotu kapitału wyznaczone cyklem produkcyjnym. Bez korekty niektórych mechanizmów rynkowych, dokonywanych w drodze interwencji państwa, nie jest w stanie wkroczyć na ścieżkę efektywnego rozwoju. Konieczność interwencji państwa w rolnictwo wynika nie tylko ze strategicznego znaczenia, jakie mają produkty wytworzone w tym dziale gospodarki, ale także z tego, że tworzy ono miejsca pracy dla znacznej części ludności, których to miejsc nie można obecnie i w niedalekiej przyszłości zastąpić innymi.

Niezależnie od tego, jaki będzie zakres interwencjonizmu państwa, jego koszty, zdaniem zwolenników opcji protekcyjnej, powinno pokryć w pierwszej fazie całe społeczeństwo – drogą podatków bezpośrednich i pośrednich. Przemiany strukturalne, które polityka sterowanej interwencji ma wywołać, doprowadzą z czasem do obniżki jednostkowych kosztów wytwarzania, co wobec szans wzrostu popytu na żywność oraz możliwości stosowania zasady „duży obrót, mały zysk”, doprowadzić może do relatywnej obniżki cen artykułów żywnościowych na rynku, a dla rolników – do stabilnego wzrostu dochodów. Inicjacja polityki protekcyjnej w stosunku do rolnictwa i gospodarki żywnościowej wymaga początkowo znacznego zaangażowania środków z budżetu. Szukać ich należy między innymi przez poprawę funkcjonowania rynku wewnętrznego, wzrost popytu oraz ustanowienie systemu jego zewnętrznej ochrony. Polegać on powinien na stosowaniu wobec polskiego rolnictwa praktyk protekcyjnych na wzór tych, które upowszechniły się w krajach UE, kiedy budowały one wspólny rynek rolny. Kraje UE prowadząc

¹⁸ Por. J. Dietl, dz. cyt.

¹⁹ L. Balcerowicz, *Zadowoleni nie krzyczą*, Życie Gospodarcze 1993, nr 37.

²⁰ W. Wilczyński, dz. cyt., s. 47 i n. oraz por. A. Czyżewski, *Makroekonomiczne zależności w procesie transformacji rolnictwa*, Wieś i Rolnictwo 1994, nr 3.

ochronę rynków rolnych nastawione były w przeszłości na wzrost produktywności rolnictwa i samowystarczalności żywnościowej, a po osiągnięciu tego – na dostosowanie wielkości produkcji rolnej do rozmiarów popytu bez tworzenia nadwyżek²¹.

Zwolennicy protekcyjnej polityki rolnej na czoło postulatów wysuwają gwarancje dla opłacalności produkcji w przeciętnych warunkach wytwarzania, osiągnięte za pośrednictwem cen oraz interwencyjnych zakupów. Ideałem dla nich byłaby skala interwencji pozwalająca na zakup całej produkcji wytworzonej poniżej przeciętnego kosztu jednostkowego. Wyrażany jest pogląd, iż polityka interwencyjnych cen skupu powinna gwarantować opłacalność produkcji rolnej w okresie kilku cykli produkcyjnych, a celem jej powinno być stymulowanie pożądaných przemian strukturalnych w rolnictwie w zakresie: struktury obszarowej gospodarstw, zatrudnienia i majątku²². Stosowanie dotacji powinno dotyczyć promocji środków obrotowych (plonotwórczych), a przede wszystkim wdrażania nośników postępu biologicznego i technicznego. Dochodowa produkcja rolna nie jest możliwa bez aktywnej, adresowanej polityki kredytu, kontrolującej jego zużycie. Relatywnie tanie i powszechnie dostępne powinny być kredyty obrotowe, a szczególnie – kredyty na zakup nawozów mineralnych, środków ochrony roślin, pasz treściwych itp. środków. W odniesieniu do kredytów inwestycyjnych preferencje powinny uzyskać nakłady na ochronę środowiska. Niezbędne jest również kredytowe wspomaganie interwencyjnego skupu i przechowywania żywności, jak też promocja sprzedaży ziemi państwowej, w celu wzmocnienia procesu jej koncentracji w gospodarstwach prywatnych.

3. Główne problemy polityki rolnej w warunkach dostosowań do gospodarki rynkowej

3.1. Wpływ zmian systemowych na procesy reprodukcji w rolnictwie prywatnym po 1989 r.

Wybór opcji monetarnej, w procesie urynkowania gospodarki Polski, wiązał się z wprowadzeniem określonych zmian systemowych, które miały znaczący wpływ na procesy wytwarzania w gospodarstwach rolnych. Najistotniejszą zmianą było uwolnienie cen. Osiągnięta w skutek uwolnienia cen równowaga między popytem a podażą stworzyła nowe warunki gospodarowania. Z jednej strony został ułatwiony dostęp do środków produkcji dla tych rolników, którzy byli w stanie efektywnie je wykorzystać. Z drugiej, pogorszyły się warunki sprzedaży produktów rolnych w związku z pojawieniem się czynników obniżających popyt na te produkty²³. Wśród czynników obniżających popyt należy przede wszystkim wymienić zmniejszenie się dochodów ludności.

Z uwolnieniem cen połączone było zniesienie dotacji budżetowych do poszczególnych artykułów. Oznaczało to wzrost cen towarów nabywanych przez ludność. Ze wzrostem tych cen nie

²¹ Por. A. J. Kławe, *Interwencjonizm w rolnictwie a międzynarodowy handel rolny*, PWN, Warszawa 1981; A. Czyżewski, *Konsekwencje układu o stowarzyszeniu Polski z EWG dla rolnictwa*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1993, nr 1.

²² A. Czyżewski, *Rolnictwo a polityka rządu*, w: *Drugi wyjścia z polskiego kryzysu gospodarczego*, wyd. cyt., s. 122 i n.

²³ Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oszacował zmniejszenie popytu na produkty żywnościowe w 1990 r. na około 20% (por. *Analiza sytuacji produkcyjno-ekonomicznej rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 1990 r.* IERiGŻ, Warszawa 1991, s. 3).

nastąpiło jednak odpowiednie podwyższenie płac, które rekompensowałyby ponoszone przez ludność straty i pozwalało na utrzymanie konsumpcji na tym samym poziomie. Odstąpiono od kosztowej formuły ustalania cen, co w sytuacji ogólnej nadwyżki podaży nad popytem zaowocowało relatywnym spadkiem cen produktów rolnych i żywnościowych. Dalszą zaś konsekwencją był spadek dochodów rolniczych.

Kolejną znaczącą zmianą systemową było urealnienie stóp procentowych i warunków kredytowania działalności gospodarczej. Dodatnia stopa procentowa, w sytuacji gdy ceny produktów rolnych rosły wolniej niż ceny innych towarów, była wyższa od osiaganej przez rolników stopy rentowności. Ograniczyły to w sposób istotny możliwości korzystania z kredytu jako ważnego źródła finansowania przede wszystkim zakupów inwestycyjnych w rolnictwie. Kredyt, który powinien być instrumentem stymulującym rozwój, w rzeczywistości stał się jego hamulcem.

Na procesy reprodukcji duży wpływ miał również kurs dewiz. Początkowo (1990 r.) był on wyraźnie nadwartościowy w stosunku do faktycznej siły nabywczej dolara na rynku wewnętrznym. Po kilku miesiącach sytuacja na rynku się jednak istotnie zmieniła, czego nie odzwierciedlał kurs walutowy. Zbyt długie jego utrzymywanie na tym samym poziomie spowodowało, znaczne zniżenie kursu w stosunku do skali inflacji. W efekcie, pierwotne otwarcie dla eksportu, zmieniło się zdecydowanie w długotrwałe preferowanie importu, co szybko zaowocowało ujemnym bilansem handlowym. Miało to miejsce w sytuacji relatywnie niskich stawek celnych, w szczególności dotyczących żywności. Nic więc dziwnego, iż kurs walut preferował jej import, pogarszając zdecydowanie sytuację eksporterów²⁴.

Wprowadzono także rynkowe kryterium alokacji zasobów. Nie spowodowało to jednak przesunięcia zasobów siły roboczej z rolnictwa do sfery pozarolniczej. Nie doszło również do wyraźnej poprawy struktury agrarnej poprzez proces koncentracji ziemi oraz eliminację z produkcji ekonomicznie słabych gospodarstw. Zarysowały się natomiast wyraźne procesy różnicowania ich sytuacji dochodowej, prowadzące przede wszystkim do poszerzenia się sfer ubóstwa w środowiskach wiejskich²⁵.

W latach 1989-1993 zostały więc uruchomione w gospodarce mechanizmy, które w zdecydowanej większości gospodarstw rolnych zablokowały możliwości wytwarzania nadwyżki. Ponad dwie trzecie gospodarstw chłopskich wykazało w tym okresie spadek dochodów. Zmniejszenie realnych dochodów w rolnictwie stworzyło barierę, która skutecznie po dziś dzień hamuje ich modernizację, prowadzącą do bardziej efektywnego wykorzystania istniejących w rolnictwie zasobów wytwórczych.

3.2. Konsekwencje polityki rolnej z lat 1989–1993 dla gospodarstw chłopskich

Bariera popytu na produkty rolne i żywnościowe ujawniona w 1990 roku, dała o sobie znać na wielu płaszczyznach. Stosunkowo duża produkcja krajowa i wysoki import napotkały na kurczący się popyt. Wskutek tego powstał nacisk podaży na ceny rolne, które relatywnie spadały. W takiej sytuacji opłacalność produkcji rolnej musiała ulec zmniejszeniu. Najdotkliwszym

²⁴ W okresie styczeń-wrzesień 1991r. eksport produktów rolnych zmniejszył się o 30%, a import produktów rolnych wzrósł o 156%, zaś import wyrobów przemysłu spożywczego wzrósł o 135%. Por. A. Woś, *Polityka rolna w warunkach liberalizacji rynku (1990–1991)*, Warszawa 1992, s. 40.

²⁵ Badania nad gospodarstwami domowymi o niskich dochodach pokazały, że w grupie o najniższych dochodach na 1 osobę gospodarstwa chłopskie były jedynymi, których udział był większy niż wszystkich gospodarstw chłopskich w całej badanej populacji. Por. B. Górski, K. Hagemajer, *Gospodarstwa domowe o niskich dochodach w: Bariery reform gospodarczych w Polsce*, Wydział Nauk Ekonomicznych UW, Sopot 1992.

skutkiem nowej sytuacji rynkowej była jednakże niekorzystna dla rolnictwa zmiana relacji cen produktów sprzedawanych do nabywanych. Zniesienie od 1990 roku dotacji do cen środków produkcji spowodowało aż 9-krotny wzrost tych cen, podczas gdy ceny produktów rolnych wzrosły tylko 4-krotnie. Dla przykładu skala rozwarcia „nożyc cen” wynosiła w 1990 roku 49,5% a w 1991 roku 74,8%. Reakcją rolników na tak drastyczne podrożenie produkcji było ograniczenie wydatków na bieżącą produkcję o 28% (w cenach porównywalnych). Miarą zmniejszenia nakładów produkcyjnych może być zużycie nawozów mineralnych pod zbiory 1992 roku. Zużycie to wynosiło 62,1 NPK na 1 ha użytków rolnych i było niższe o 33 kg niż pod zbiory w 1991 roku, niższe o 101,8 kg niż w 1990 roku i o 133,4 kg niż w 1989 roku.

Zmniejszeniu nakładów produkcyjnych towarzyszył spadek produkcji końcowej w rolnictwie. O ile spadek produkcji można po części wiązać z bardziej efektywnym wykorzystaniem nabywanych przez rolników środków produkcji, to nie można tego powiedzieć o zasobach ziemi wykorzystywanej rolniczo oraz zasobach kapitałowych (środki produkcji), związanych z tą ziemią. W tym wypadku zmniejszenie produkcji oznaczało mniej efektywne wykorzystanie tych zasobów, co wyraziło się w spadku produkcji końcowej i towarowej uzyskiwanej z 1 ha użytków rolnych. Mieliśmy więc do czynienia z odmienną reakcją rolników na spadek koniunktury niż ma to miejsce w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej, gdzie reakcją na kryzysowy spadek dochodów jest wzrost produkcji, traktowany jako środek rekompensowania zmniejszenia dochodów, wywołanego obniżeniem cen sprzedawanych dóbr.

Wynikiem głębszego spadku dochodów w rolnictwie indywidualnym, niż w pozostałej gospodarce narodowej, był niespotykany dotychczas spadek relacji dochodów ludności rolniczej do dochodów ludności nierolniczej. Odpowiedni parytet wynosił w 1990 roku 69,0 a w 1991 roku 63,0. Nastąpiło zatem wyraźne pogorszenie się sytuacji ekonomicznej gospodarstw rolnych w stosunku do okresu sprzed 1989 roku. Dochody ludności rolniczej przeznaczone na spożycie ukształtowały się na bardzo niskim poziomie. Trzeba jednak przy tej okazji podkreślić, że ten niski fundusz spożycia był po części realizowany kosztem zmniejszenia wydatków produkcyjnych i inwestycyjnych. Pogorszenie sytuacji dochodowej najpełniej uwidoczniło się w wielkości nakładów na inwestycje. Według danych GUS nakłady inwestycyjne w rolnictwie w latach 1989-1992 systematycznie malały. Ogółem w całym rolnictwie wynosiły one w 1992 roku 24,7% poziomu z 1989 roku (w cenach 1989 r.). W roku następnym sytuacja ukształtowała się podobnie.

W stosunku do okresu sprzed 1989 roku zmienił się stosunek polityki rolnej do problemu samowystarczalności żywnościowej. Jak wiadomo może być ona rozumiana dwojako: 1) jako możliwość pokrycia potrzeb żywnościowych wyłącznie z własnych zasobów oraz 2) jako zaspokojenie potrzeb żywnościowych ludności, nawet przy dużym imporcie artykułów rolno-spożywczych, który jednak powinien być rekompensowany odpowiednim ich eksportem. Pierwsza interpretacja oznacza taką produkcję żywności, która zapewni wystarczający, pod względem fizjologicznym, poziom spożycia, dla całego społeczeństwa. Zakłada jednak utrzymywanie odpowiednich rezerw wewnętrznych oraz to, że krajowe rolnictwo i przemysł rolno-spożywczy w zasadniczy sposób decydują o poziomie produkcji żywności i zaopatrzenia mieszkańców. W myśl drugiej chodzi o to, aby zagwarantować społeczeństwu podstawowe produkty

²⁶ Z. Kozioł, *Procesy dostosowawcze rolnictwa do wymogów gospodarki rynkowej*, Materiały międzynarodowej konferencji naukowej w Lublinie w dn. 24–25 IX 1993 r., głos w dyskusji.

²⁷ Por. Roczniki Statystyczne „Rolnictwo i Gospodarka żywnościowa” 1986–1990, GUS, Warszawa 1992, s. 378-379 oraz A. Woś, *Polityka rolna...*, wyd. cyt., s. 19.

²⁸ Por. J. Lewandowski, *Przebieg procesu transformacji w rolnictwie*, w: *Gospodarka Polski w procesie transformacji 1992*, IRiSS Raporty, Warszawa 1993.

żywnościowe z krajowej produkcji, a inne brakujące lub rozszerzające ofertę rynkową, sprowadzać w ramach bilansującego się importu²⁹.

W polityce rolnej z lat 1989-1993, żadna z podanych interpretacji nie znalazła zastosowania, zaś sam problem zbywano milczeniem. W praktyce dość konsekwentnie realizowano zasadę, że skoro dziś żywność można kupić za granicą taniej, to zapewne będzie to można w podobny sposób uczynić jutro. Jest to logiczna konsekwencja stanowiska, iż dobrze prosperujący i wydajny przemysł zawsze zarobi na import żywności. W warunkach polskich oznacza to jednak nieliczenie się ze strukturą zasobów czynników produkcji w krajowym rolnictwie i gospodarce żywnościowej, potencjalnymi możliwościami rozwoju rodzimego agrobiznesu i przesadne nadzieje co do jego „przemysłowej” alternatywy. Nic przeto dziwnego, iż zwolennicy protekcyjnego protekcyjizmu w polityce rolnej, w odpowiedzi na taką politykę liberałów optują za wprowadzeniem środków ochrony wewnętrznego rynku rolno-żywnościowego przed nieuczciwą bądź nadmierną konkurencją zagraniczną, podobnie jak to niegdyś czyniły USA i kraje EWG. Ich zdaniem konkurencja ta stała się szczególnie ostra właśnie na skutek wieloletniej, skutecznie protekcyjnej polityki rolnej między innymi tych krajów. W efekcie sytuacja na światowych rynkach produktów rolnych charakteryzuje się zdecydowaną przewagą podaży nad popytem na żywność. Wielomiliardowe dotacje i subwencje do produkcji rolnej w większości rozwiniętych gospodarczo krajów świata spowodowały znaczny wzrost podaży żywności. Gromadzące się nadwyżki nadają walce o rozszerzenie rynków zbytu dla własnej produkcji, szczególnie ostry charakter³⁰.

W tej sytuacji konieczna jest aktywna ochrona polskiego rynku rolno-żywnościowego. Dotąd polski rynek chroniony był przed konkurencją z zagranicy głównie przy pomocy ceł, akcyzą, zakazami importu (np. spirytus), kontyngentami importowanymi (niektóre wyroby alkoholowe i tytoniowe) oraz, od 1994 roku, opłatami wyrównawczymi. Wykorzystywano jednak niepełny wachlarz instrumentów. Nie było bowiem przypadku działań ceł antidumpingowych i antysubwencyjnych oraz stosowania czasowych ograniczeń obrotu z zagranicą, nie korzystano z innych, stosowanych na światowym rynku, barier pozataryfowych między innymi odpowiednich przepisów fitosanitarnych, weterynaryjnych, etykietowania, transportu itp. W efekcie polscy wytwórcy żywności byli wyraźnie dyskryminowani w stosunku do zagranicznych konkurentów w procesie dostosowań gospodarki do warunków rynkowych. Równość szans producentów rolnych w warunkach systemowej transformacji polskiego rolnictwa stała się fikcją.

4. Doświadczenia i przyszłość w polityce rolnej

Lata 1989–1993 w polityce rolnej muszą być uznane za okres dominacji koncepcji monetarno-liberalnej. Gospodarstwa rolne zostały w zasadzie potraktowane na równi z innymi przedsiębiorstwami pozarolniczymi. Nie uwzględniono specyfiki rolnictwa polegającej, jak już wspomnieliśmy, na długich cyklach produkcyjnych, kilkakrotnie wolniejszym obrocie kapitału, niż np. w handlu czy przemyśle, silnym uzależnieniem od warunków glebowo-klimatycznych, czy też zależności kosztów produkcji od czynnika przestrzeni. Przyjęto zysk (a nie dochód) jako kryterium opłacalności.

Skutki tej polityki doprowadziły do ekonomicznej degradacji polskiego rolnictwa. Zdecydowanie pogorszyła się sytuacja dochodowa rolników. Drastycznemu ograniczeniu uległy

²⁹ Por. G. B. Gulbicka, *Problemy bezpieczeństwa żywnościowego kraju*, *Wiś i Państwo* 1993, nr 3.

³⁰ J. Lewandowski, dz. cyt.

zdolności akumulacyjne gospodarstw, głównie na skutek spadku dochodów. Otwarcie granic i włączenie rolnictwa polskiego w sferę wolnego obrotu podniosło znacznie poprzeczkę konkurencji. Stosowanie wysokiej i dodatniej stopy procentowej, przy wysokiej inflacji i niskiej rentowności większości gospodarstw rolnych, wpędziło je w pułapkę kredytową. Pomoc jaką zaoferowano zadłużonym rolnikom, nie pozwoliła na unowocześnienie struktur ich gospodarstw. Złej sytuacji ekonomicznej nie poprawiły też udzielane w ograniczonym stopniu kredyty preferencyjne, ani interwencyjny skup płodów rolnych, prowadzony przez Agencję Rynku Rolnego. Środki będące w dyspozycji Agencji były zbyt małe, aby mogły powstrzymać, lub w sposób istotny zmniejszyć, dekoniunkturę, a podejmowane działania o charakterze interwencyjnym – zbyt opóźnione. Czas jaki upłynął od momentu powstania potrzeby działania, do uznania przez odpowiednie instytucje państwowe konieczności takiego działania był za długi. Wystąpiły również opóźnienia reakcji, czyli nadmiernie długi okres od podjęcia działania do uzyskania oczekiwanych skutków. Odnosi się wrażenie, że w procesie liberalizacji gospodarki, w tym także rolnictwa, posunięto się zbyt daleko.

Oczekiwany jest przeto zwrot w polityce rolnej, nadanie jej kierunku propodażowego i prodochodowego, nastawienie na wywołanie efektów mnożnikowych o wyraźnym antyrecesyjnym działaniu. Brak właściwej ingerencji państwa w tym dziale oznaczałby w rzeczywistości zgodę na trwale traktowanie rolnictwa jako swoistego rezerwuaru wolnych zasobów czynników produkcji dla przemysłu i usług, polaryzację struktury gospodarczej kraju, co w dłuższym okresie musiałoby przerodzić się w hamulec ogólnego rozwoju gospodarki. Przyjęcie w polityce rolnej zasady stadialnego dochodzenia do stanu pełnej transformacji rolnictwa w rozwiniętą gałąź gospodarki rynkowej pozwala uniknąć tego niebezpieczeństwa. Rolnictwo powinno być traktowane jako jeden z przemysłów, zaś polityka rolna jako część polityki przemysłowej.

Zmiana warunków uczestnictwa rolnictwa w ogólnym wzroście gospodarczym musi jednakże następować stopniowo. W pierwszej fazie należy stworzyć warunki instytucjonalne, pozwalające na wdrożenie w produkcji rolnej postępowych technologii, dostosowanie do nowych zadań struktury rynków rolnych oraz motywacji producentów, a przede wszystkim – na znaczące inwestycje w szeroko pojętą infrastrukturę produkcyjną.

W drugiej fazie, charakteryzującej się ustabilizowanymi przepływami produktów rolnych i przemysłowych pomiędzy wszystkimi sferami kompleksu żywnościowego, będzie można uwolnić zasoby czynników produkcji w sposób nie zagrażający powodzeniu całej strategii restrukturyzacji. Po prostu sukces fazy pierwszej umożliwi odpowiednią alokację tych zasobów w poszczególnych sferach gospodarki żywnościowej.

W trzecim etapie może dopiero nastąpić zintegrowanie rolnictwa z makroekonomią systemu gospodarki rynkowej: w efekcie istotnie malejącego udziału wydatków na żywność w budżetach gospodarstw domowych, nastąpi wymuszanie odpowiedniej dla integracji z sektorami pozarolniczymi efektywności produkcji rolnej, czemu towarzyszyć będzie zagospodarowanie w działach przetwórczych kompleksu żywnościowego, a także w przemyśle i usługach, uwolnionych z rolnictwa zasobów czynników produkcji (szczególnie siły roboczej i ziemi). W fazie tej znika problem chronicznie niskiej produktywności pracy w rolnictwie, w miejsce którego rodzi się jednak bardziej polityczna niż ekonomiczna kwestia efektywnego podziału rzeczywistych dochodów.

W ostatniej, czwartej fazie, mamy do czynienia z rolnictwem w pełni zintegrowanym z przemysłem. Dla takiego rolnictwa, które można nazwać uprzemysłowionym, żadnym zaskoczeniem nie jest niski udział wydatków na żywność w budżetach gospodarstw domowych, gdyż presja bezrobocia w przemyśle zmusza do wysokiej wydajności pracy także w rolnictwie i nie pozostawia specjalnych możliwości na zmianę charakteru pracy. Nie oznacza to jednak, że w tej

fazie rozwoju rolnictwa zbędna staje się protekcja państwa. Bez niej, w niekontrolowanej gospodarce wolnorynkowej, wystąpiłby niebezpieczny dla procesów reprodukcji w rolnictwie przepływ oszczędności rolników do inwestycji pozarolniczych, a także niczym nie uzasadniony transfer ich dochodów, czy to za pośrednictwem rozwierania nożyc cen artykułów rolniczych i pozarolniczych, czy też relacji wymiennych, określanych kursem walutowym. Interwencja państwa w tej fazie ma charakter przeważnie korygujący i nastawiona jest głównie na utrzymanie istniejącego status quo, a nie na programową modernizację rolnictwa.

Proces transformacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej powinien odbywać się etapami. Próby przeskakiwania niektórych etapów w polityce rolnej kończą się zazwyczaj niepowodzeniem. W szczególności dotyczy to sytuacji, gdy próbuje się uczynić z rolnictwa czynnik rozwoju ogólnogospodarczego bez odpowiedniego, wcześniejszego, przygotowania zmian instytucjonalnych, a więc z pominięciem fazy pierwszej opisanego wyżej procesu. Sytuacja taka wystąpiła w wielu krajach rozwijających się. Uniknęły jej natomiast np. kraje UE, dzięki wieloletniej konsekwencji w prowadzeniu polityki rolnej. Właśnie tam bowiem zrozumiano, iż kluczem do sukcesu strategii rolnej jest polityka stabilnego wzrostu dochodów rolniczych. W warunkach dostosowań polskiego rolnictwa do gospodarki rynkowej nie musi ona oznaczać podobieństw co do skali zaangażowania się państwa w proces kreacji rozwojowych struktur w samym rolnictwie i współzależności w gospodarce żywnościowej – po prostu zabraknie środków na taką interwencję. Nie ma jednak alternatywy wybór kierunku przekształceń. Musi on być analogiczny jak w krajach Unii Europejskiej, o ile nie chcemy uczynić z polskiego rolnictwa największego w tej części Europy rezerwuaru wolnych zasobów czynników wytwórczych, z którymi nie ma co robić.

By tak się nie stało, konieczne jest elastyczne podejście do sposobu realizacji makroekonomicznych celów w polityce rolnej, w szczególności przestawialność obu omówionych opcji. Oznacza to konieczność przemiennego ich stosowania w zależności od fazy cyklu gospodarczego, w jakiej znajduje się gospodarka, a rolnictwo w szczególności. Nie ulega wątpliwości, że dziś wyznacznikiem sukcesu w polityce agrarnej jest ożywienie produkcji i dochodów w warunkach kontrolowanej, najlepiej malejącej, inflacji. Stanowi to podstawę dla wzrostu koniunktury w rolnictwie i wkroczenia w fazę wznoszącą cyklu. O to dziś w polityce rolnej chodzi.

Łukasz Pawelczak

(Polsko-Amerykański Instytut Przedsiębiorczości, AE – Collegium Altum
ul. Powstańców Wielkopolskich 16, 61-895 Poznań)

Miejsce spółdzielczości kredytowej w gospodarce żywnościowej

1. Rola otoczenia w funkcjonowaniu i rozwoju instytucji finansowych

Instytucje finansowe są wraz z budżetami (centralnym i terenowymi) uczestnikami procesu kształtowania makrostrumienia pieniężnych dochodów finalnych ludności, przedsiębiorstw i instytucji¹. Oznacza to, że czynnie uczestniczą w redystrybucji dochodu narodowego i stanowią jeden z elementów systemu decydującego o wielkości popytu w danym obszarze gospodarki. Różnica pomiędzy budżetami, a instytucjami finansowymi wynika z odmiennych kryteriów ich funkcjonowania. Kierunki przemieszczania zasobów publicznych (budżetowych) są wyznaczone przez władze państwowe lub lokalne, zaś o alokacji środków instytucji finansowych decyduje przede wszystkim efektywność ekonomiczna².

W przypadku banków, które stanowią główny przedmiot rozważań, należy wprowadzić zastrzeżenia do powyższych uwag. Pierwsze z nich związane jest z mechanizmem kształtowania stopy procentowej. W zależności od typu systemu bankowego w danym kraju, albo mamy do czynienia z sytuacją, gdy banki (wraz z bankiem centralnym) wpływają na nią aktywnie, albo też są biernymi pośrednikami w przekazywaniu bodźców emitowanych przez władze gospodarcze³ za pośrednictwem zmian stopy procentowej banku centralnego. W związku z tym, wpływ instytucji finansowych na kształtowanie dochodów podmiotów gospodarczych jest różny, zależny od modelu bankowości przyjętego w danym kraju.

Banki, a zwłaszcza spółdzielnie kredytowe, są bardzo ściśle związane z określonymi obszarami systemu gospodarczego. Wynika to z kilku czynników. Po pierwsze, instytucje finansowe kształtują się w długim okresie czasu, powstając w wyniku określonych potrzeb danego obszaru gospodarki, który pozostaje jego „obszarem rdzennym” nawet w wypadku, gdy dany typ instytucji rozwija się i świadczy swoje usługi innym podmiotom. Po drugie, instytucje finansowe cechują się konserwatywnością pod względem usytuowania przestrzennego, zwłaszcza w przypadku niskiej zyskowności prowadzonej działalności, zawiązującej możliwości kosztownej ekspansji

¹ M. Nasiłowski, *Ekonomia w procesie przekształceń systemowych*, PWE, Warszawa 1990, s. 388.

² P. M. Gaudemet, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 1990, s. 31.

³ J. K. Solarz, *Docelowy model polskiego systemu bankowego*, Bank 1993, nr 2.

terytorialnej (tworzenie sieci operacyjnej – oddziałów, ekspozytur, punktów kasowych). Trzecim czynnikiem jest specjalizacja opisywanych instytucji, dotycząca albo terytorium funkcjonowania, segmentu klientów albo typu świadczonych usług.

Powyższe uwarunkowania zmieniają nieco obraz banków jako instytucji finansowych. W ich przypadku, rachunek ekonomiczny, jako kryterium wyboru kierunków alokacji dysponowanych zasobów, jest ograniczony przez dodatkowe czynniki, występujące poza systemem bankowym. Można stwierdzić, że banki, ich kondycja ekonomiczna oraz rozwój, są związane z określonymi obszarami gospodarki. Wynika to zarówno z uwarunkowań historycznych (proces powstawania i rozwoju danego typu lub grupy banków, wywołany i uzależniony od określonej grupy podmiotów), jak i operacyjnych (specjalizacja w określonym przedmiocie i/lub podmiocie działalności, ograniczająca możliwości ekspansji w inne obszary gospodarki). Dotyczy to zwłaszcza systemów bankowych w gospodarkach postsocjalistycznych, w których funkcjonował model monobanku⁴. Stosunkowo łatwo można zilustrować ten wniosek biorąc pod uwagę, iż banki są jednym z głównych pośredników w realizacji polityki ekonomicznej państwa, zmierzającej do realizowania celów gospodarczych o określonej hierarchii ważności, przy zastosowaniu określonych środków oraz instrumentów (metod)⁵. Jedną z tych metod jest polityka pieniężno-kredytowa, polegająca na sterowaniu dostępem podmiotów gospodarczych do pieniądza⁶. Realizacja celów tej polityki odbywa się za pośrednictwem instytucji finansowych⁷.

Zakładając istnienie związków między danym obszarem gospodarki – rozumianym jako grupa podmiotów o znacznym poziomie zintegrowania ze względu na dane kryterium – a instytucjami finansowymi powstałymi na bazie potrzeb tego obszaru i świadczącymi mu swe usługi, możemy zaobserwować dwukierunkowe przepływy związane z określoną polityką gospodarczą państwa. Za pierwotne możemy przyjąć przepływy informacji z danego obszaru do władz gospodarczych, które stanowią podstawę zdefiniowania i zhierarchizowania celów państwa wobec emitentów tych informacji. Jednym z możliwych źródeł informacji są instytucje finansowe. Realizacja ustanowionych celów wymaga zwrotnego oddziaływania na dany obszar przy pomocy dostępnych instrumentów, między innymi pieniężno-kredytowych. Przesłane bodźce powodują określone reakcje danej grupy podmiotów.

Te reakcje, w zależności od specyfiki obszaru i jego wrażliwości, wywołują w krótkim i średnim okresie czasu dostosowawcze podmiotów, a w dłuższym wyznaczają ścieżkę ich rozwoju lub regresu, w zależności od siły i kierunków oddziaływania centrum. Automatycznie, w zależności od typu i siły związków danego obszaru gospodarki z obsługującymi go instytucjami finansowymi, następują również określone reakcje tych ostatnich.

Podsumowując ten fragment rozważań można powiedzieć, że – ze wszystkimi poczynionymi zastrzeżeniami – istnieje bezpośredni związek między instytucjami finansowymi i ich środowiskiem (obszarem) działania. Ze względu na występowanie tych związków można mówić o istnieniu korelacji między procesami rozwojowymi danego obszaru gospodarki i „jego” instytucji finansowych. Wydaje się także uzasadnione rozszerzone stwierdzenie, że nie jest to wyłącznie efekt oddziaływania bodźców wynikających z realizowania określonej polityki gospodarczej państwa, lecz także wynik, zachodzących w następstwie swoistych procesów rozwojowych, interakcji między środowiskiem działania a instytucjami finansowymi.

⁴ W. Fajfer, M. Łukaszewski, R. Wierzbka, *Bankowość w socjalizmie*, ZN UG Gdańsk 1986, s. 22.

⁵ S. Kurowski, *Polityka gospodarcza PRL*, Editions Spotkania, Warszawa 1990, s. 12 i s. 40.

⁶ M. Jagielski, *Polityka gospodarcza państwa*, w: *Makroekonomia, współczesna gospodarka rynkowa*, pod red. W. Balickiego, Poznań 1992, s. 72.

⁷ A. Małecki, *Podmioty gospodarki rynkowej*, w: *Makroekonomia...*, wyd. cyt., s. 21.

Ponieważ, jak powiedziano już poprzednio, instytucje finansowe powstają w celu spełniania potrzeb danego środowiska, można też stwierdzić, że jakkolwiek interakcje te są dwukierunkowe, jednak dominuje oddziaływanie danego środowiska, które jest bezpośrednim źródłem zmian w danej grupie instytucji finansowych. Warto równocześnie zauważyć, że o ile przemiany zachodzące w tych ostatnich, w stosunkowo niewielkim stopniu mogą dynamizować procesy rozwojowe swojego środowiska (między innymi ze względu na swój usługowy charakter), to w określonych wypadkach niedorozwój instytucji finansowych może stanowić barierę rozwojową dla danego obszaru gospodarki.

Aby skonkretyzować obserwacje poczynione w tym punkcie, niezbędnym jest określenie środowiska działania spółdzielczości kredytowej oraz ustalenie związków – ich siły i kierunków – przedstawionych poprzednio. To pozwoli na stwierdzenie, w jaki sposób następuje wzajemna stymulacja spółdzielczości kredytowej i jej środowiska w procesie rozwojowym.

2. Środowisko działania spółdzielni kredytowych

Szukając odpowiedzi na pytanie, co jest środowiskiem działania spółdzielni kredytowych, musimy wrócić do okresu ich powstania i jednocześnie rozszerzyć pole obserwacji na cały ruch spółdzielczy, a przede wszystkim spółdzielczość rolniczą. Ta ostatnia powstała w drugiej połowie XIX wieku w Niemczech, Francji i innych krajach europejskich, będąc w początkowym okresie swojego rozwoju głównie instrumentem samoobrony chłopów przed niektórymi skutkami uprzemysłowienia oraz kapitalizmu rynkowego i liberalizmu gospodarczego⁸. Reprezentując interesy chłopów, spółdzielczość dążyła do zachowania małych i średnich gospodarstw chłopskich (część spółdzielczości opierająca się na koncepcjach F. W. Raiffeisena), bądź do stopniowego przekształcania chłopów w farmerów (część spółdzielczości działająca w środowisku bogatszych chłopów, hołdująca koncepcjom H. Schulzego z Delitzsch)⁹.

Spółdzielczość na ziemiach polskich rozwija się w trzech głównych kierunkach: spółdzielczości kredytowej, handlowo-usługowej oraz wytwórczej¹⁰. W przypadku tej pierwszej wszystkie systemy¹¹ bazowały na doświadczeniach obydwu wspomnianych pionierów, a zwłaszcza H. Schulzego¹². Ewoluuowała przy tym w sposób optymalny dla warunków danego obszaru i z uwzględnieniem dodatkowych czynników nie mających znaczenia w pierwotnych koncepcjach (jak na przykład kwestia obrony tożsamości narodowej w Polsce w okresie zaborów¹³), opierały się jednak cały czas na podstawowych zasadach, wspólnych dla spółdzielni kredytowych¹⁴.

Bez względu jednak na lokalne warunki w jakich się rozwijały, motywu do powstania spółdzielni kredytowych dostarczyły zmiany zachodzące w rolnictwie w wyniku zaniku gospodarki

⁸ J. Szczepański, *Miejsce spółdzielczości rolniczej w gospodarce żywnościowej Wspólnoty Europejskiej*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjalny 1992, z. 3.

⁹ Tamże.

¹⁰ W. Rusiński, *Rozwój gospodarczy ziem polskich*, KiW, Warszawa 1973, s. 341.

¹¹ W tym przypadku chodzi o rozróżnienie takich „systemów”, jak: wielkopolski system spółdzielni kredytowych, kasy Stefczyka, kasy pożyczkowe czy towarzystwa wzajemnego kredytu, nie zaś kierunki społeczno-gospodarcze ruchu spółdzielczego – całociowy, zrzeszeniowy i jednostkowy. Szerzej patrz: S. Ochociński, *Podstawy i zasady spółdzielczości kredytowej w Polsce Ludowej*, ZN AE Poznań 1984, s. 39-41.

¹² W. Rusiński, dz. cyt., s. 341-343. Również: I. Kostrowicka, Z. Landau, J. Tomaszewski, *Historia gospodarcza Polski XIX i XX wieku*, KiW, Warszawa 1985, s. 169-170.

¹³ W. Jakóbczyk, *Przetrwać nad Wartą*, KAW, Warszawa 1989; A. Zakrzewski, *Od Stojalowskiego do Witosa*, KAW, Warszawa 1988.

¹⁴ S. Ochociński, dz. cyt., s. 17.

folwarczno-pańszczyźnianej i nadawania gospodarstwom rolniczym charakteru kapitalistycznych przedsiębiorstw rolnych. Proces ten wiązał się ze zwiększeniem zapotrzebowania tej sfery gospodarki na kredyt uzyskiwany na warunkach dogodniejszych niż dotychczas dostępny kapitał pod postacią pożyczek lichwiarskich. Można zatem stwierdzić, że rdzennym obszarem powstania spółdzielczości kredytowej było rolnictwo.

3. Spółdzielnie kredytowe jako składnik kompleksu gospodarki żywnościowej

Rozwój gospodarczy i postępująca integracja gospodarki narodowej, stawiają wymóg kompleksowego traktowania procesów produkcji żywności oraz scalenia ich na kanwie jednej spójnej koncepcji teoretycznej¹⁵. Takie podejście do zagadnień produkcji żywności powoduje współcześnie konieczność zastąpienia tradycyjnego podziału gospodarki na rolnictwo i obsługujące go sfery produkcyjne i usługowe (przynajmniej w zakresie usług materialnych), pojęciem kompleksu gospodarki żywnościowej (KGŻ)¹⁶, w którym zachodzi skomplikowany proces pozwalający na zaspokajanie potrzeb żywnościowych społeczeństwa¹⁷.

Nie wdając się w kontrowersje związane z definiowaniem pojęcia KGŻ przytoczę ujęcie sformułowane za J. H. Davisem i R. A. Goldbergiem. Zgodnie z tą definicją KGŻ „ma trójczłonową strukturę, zespoloną kłamrą infrastruktury gospodarczej wsi i rolnictwa, będącej warunkiem efektywności funkcjonowania kompleksu żywnościowego. Strukturę tę tworzą:

- 1) agregat zaopatrujący rolnictwo i przemysł spożywczy w środki produkcji i usługi produkcyjne,
- 2) agregat rolnictwa właściwego,
- 3) agregat przetwórstwa spożywczego.

Kompleks żywnościowy nie jest jednak arytmetyczną sumą poszczególnych działów, gałęzi czy nawet przedsiębiorstw, lecz jedynie tych procesów produkcyjnych, zachodzących w wymienionych podmiotach gospodarczych, które związane są z wytwarzaniem żywności¹⁸.

Bez większych zastrzeżeń można stwierdzić, że obecne podejście do zagadnień produkcji żywności jest efektem zmian zachodzących od momentu przestawienia rolnictwa na tory gospodarki kapitalistycznej. Innymi słowy, można traktować kształtowanie się kompleksu gospodarki żywnościowej jako harmonijny proces, trwający od początku XIX wieku. Oznacza to, że ten sam zespół przyczyn towarzyszy początkom powstawania subsystemu gospodarki żywnościowej i systemu spółdzielczości kredytowej. Jednocześnie płaszczyzną wyjściową dla obydwu (aczkolwiek w odmiennych ujęciach) było rolnictwo. Dla KGŻ jest to obszar pierwotny, wokół którego – w drodze komplikowania procesu produkcji żywności – nastąpi o rozbudowanie sfery drugiej i trzeciej oraz infrastruktury gospodarczej. Tę samą funkcję spełniało rolnictwo wobec spółdzielczości kredytowej, a proces zmierzający do powstania KGŻ oznacza dla niej przede wszystkim wzrost zróżnicowania obsługiwanych przez nią podmiotów, jednak nadal pozostających w ramach tego samego kompleksu¹⁹.

¹⁵ A. Czyżewski, *Gospodarka żywnościowa jako subsystem społeczno-gospodarczy*, w: *Gospodarka żywnościowa w Polsce i regionie*, pod red. A. Czyżewskiego, PWE, Warszawa 1992, s. 15-17.

¹⁶ Tamże, s. 18-23. Także: A. Woś, *Strategie rozwoju rolnictwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992, s. 6.

¹⁷ J. Maysz, *Bezpieczeństwo żywnościowe – strategiczna potrzeba ludzkości*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1991.

¹⁸ A. Czyżewski, dz. cyt., s.24.

¹⁹ Poczyniona obserwacja nie zmierza do stwierdzenia, że spółdzielnie kredytowe działały wyłącznie w sferze związanej z rolnictwem. Jednak analizując dane odnoszące się do stanu polskiej spółdzielczości kredytowej przed

Tak więc od początku ich rozwoju obszarem i środowiskiem działania spółdzielni kredytowych był kompleks gospodarki żywnościowej. W związku z tym konieczne jest rozpoznanie zależności występujących między podmiotami zaliczanymi do obydwu systemów i siły ich wzajemnego oddziaływania, oraz ustalenie, jak plasują się spółdzielnie kredytowe w przestrzeni KGŻ, jak kształtują się kierunki rozwojowe gospodarki żywnościowej oraz jaki może mieć to (w świetle dotychczas poczynionych spostrzeżeń) wpływ na rozwój spółdzielczości kredytowej.

4. Współzależności między gospodarką żywnościową a spółdzielczością kredytową

Od momentu wkroczenia na kapitalistyczną ścieżkę rozwoju rolnictwo (a w konsekwencji – gospodarka żywnościowa) zwiększył swoje zapotrzebowanie na kredyt. Jak wspomniano, było to podstawową przyczyną powstania spółdzielczości kredytowej, dającej możliwość pozyskania kapitału na warunkach akceptowalnych przez gospodarstwa rolnicze. Wówczas zapotrzebowanie to wynikało z rosnących potrzeb finansowych gospodarstw chłopskich, co było efektem uwłaszczenia. Oddziaływanie tej pierwszej grupy przyczyn wygasło po osiągnięciu przez rolnictwo określonego poziomu efektywności i zabezpieczeniu poziomu bezpieczeństwa żywnościowego wymaganego przez postępujące zwiększanie liczby ludności²⁰. W wyniku rozwoju rolnictwa i gospodarki żywnościowej wykształcił się jednak szerszy zakres przyczyn wywołujących potrzebę korzystania przez gospodarstwa rolne z kredytu.

Wśród nich za najważniejszą i zasadniczo pierwotną wobec innych, można uznać politykę rolną, której cele i zakres wyrażają politykę gospodarczą wobec wsi i rolnictwa. Przyczyną, dla której polityka rolna ma istotne i wyjątkowe miejsce w polityce gospodarczej państwa jest kwestia agrarna²¹, wynikająca z problemu niedostosowania rolnictwa, pod względem jego struktury i mechanizmu funkcjonowania, do istniejącej na zewnątrz niego sytuacji. Może to powodować sytuację ekonomiczno-społeczną, w której rolnictwo i jego problemy stają się bądź elementem naruszającym równowagę ekonomiczną i społeczną w ramach systemu gospodarki narodowej, bądź ze względu na swe szczególne cechy są hamulcem rozwoju gospodarczego i społecznego²².

Taka sytuacja powoduje reakcję państw starających się poprzez określoną politykę rolną doprowadzić do rozwiązania kwestii agrarnej i chłopskiej. Spółdzielnie kredytowe uczestniczą

I wojną światową, można stwierdzić, że z 2223 działających spółdzielni, 1797 (80,8%) miało wśród swych członków wyłącznie chłopów lub przynajmniej znaczną ich liczbę. Dodatkowo, w przypadku Królestwa Polskiego spółdzielnie były „bezpośrednio podporządkowane administracji carskiej, co w praktyce przyczyniło się do wielu odstępstw od zasad spółdzielczych i umożliwiło o prywatnym spółkom podszywanie się pod miano spółdzielni” (S. Ochociński, dz. cyt., s. 23), a właśnie w Królestwie z 438 funkcjonujących w 1911 r. spółdzielni, jedynie 38 miało chłopów w szeregach swoich członków. Dodatkowo podczas I wojny światowej niemal wszystkie spółdzielnie na tym obszarze straciły swe urzędzenia i dokumenty bankowe (tamże, s. 24). To zaś jednoznacznie osłabiło wpływ rozwiązań przyjętych w tych spółdzielniach na powojenny rozwój spółdzielczości.

Wyluczając Królestwo Polskie z analizy, otrzymujemy wskaźnik 98,5% spółdzielni całkowicie lub częściowo chłopskich, które po 1918 r. były bazą rozwoju spółdzielczości kredytowej w Polsce. W praktyce oznacza to, że nawet spółdzielnie, których członkowie byli zróżnicowani zawodowo, były w znacznej mierze związane z rolnictwem, a na pewno z gospodarką żywnościową w jej ówczesnym kształcie. Patrz: tamże, s. 22-24 oraz W. Rusiński, dz. cyt., s. 342-343.

²⁰ A. Maryański, *Ludność świata*, PWN, Warszawa 1977, s. 11.

²¹ S. Kurowski, dz. cyt., s. 230.

²² A. Czyżewski, *Makroekonomiczne aspekty polityki rolnej*, w: *Makroekonomia...*, wyd. cyt., s. 181-186.

w tych działaniach w podwójnej roli, związanej z instytucjonalną oraz instrumentalną stroną ich funkcjonowania. W pierwszym przypadku, należą do podmiotów (spółdzielczości rolniczej) związanych z gospodarką żywnościową, a poprzez spółdzielcze zasady swego działania, niejako integralnie starają się dopomóc w rozwiązaniu pojawiających się problemów²³. Jednocześnie spółdzielnie kredytowe są pośrednikiem w realizowaniu przez państwo polityki rolnej, której jednym z najistotniejszych instrumentów jest polityka kredytu²⁴.

Kredyt, czy raczej polityka kredytowa, jest jednym z parametrów wyznaczających warunki umożliwiające procesy reprodukcji rozszerzonej w gospodarce chłopskiej²⁵. Charakterystyczne dla gospodarstw rolniczych reakcje dostosowawcze związane z dochodowością produkcji²⁶, powodują powstanie mechanizmu bezpośredniego przełożenia między poziomem reprodukcji, a możliwościami generowania dochodu przez obsługujące rolnictwo instytucje finansowe. W przypadku korzystnej koniunktury natychmiast pojawiają się tendencje do zwiększenia płynnych aktywów gospodarstw rolniczych (stado, zapasy – krótko- i średnioterminowy kredyt obrotowy), a w przypadku dłuższego utrzymywania się takiej sytuacji, również trwałego majątku produkcyjnego (kredyt inwestycyjny). Oznacza to zwiększenie popytu na pieniądź.

Konsekwencją tego jest zwiększenie przepływów pieniężnych między podmiotami kompleksu żywnościowego i obsługującymi je jednostkami bankowymi. Czynniki decydującymi o przychodach banków są, przede wszystkim, rozmiar akcji kredytowej i liczba dokonanych operacji. Dochody banków zależą od różnicy między kosztem pozyskania środków i ceny ich sprzedaży (różnica między średnim oprocentowaniem lokat i kredytów), a także opłat pobranych za wykonane usługi (prowinizje). Tak więc o opłacalności usług bankowych decyduje wielkość realnego popytu na pieniądź oraz koszt pozyskania go przez banki. Pomijając te środki, którymi banki dysponują na warunkach rynkowych, widać wyraźnie rolę polityki gospodarczej państwa wobec gospodarki żywnościowej w określaniu sytuacji ekonomicznej tego sektora i obsługujących go instytucji finansowych.

Stworzenie przez państwo korzystnych warunków dla gospodarki żywnościowej (określonej jako prodochodowa polityka rolna), kreuje również sytuację umożliwiającą rozwój spółdzielni kredytowych. Odbywać się to może bezpośrednio i pośrednio, w zależności od stosowanych przez państwo instrumentów. Jeżeli mamy do czynienia z wykorzystaniem polityki pieniężno-kredytowej, możemy mówić o jednoczesnym, bezpośrednim oddziaływaniu zarówno na gospodarkę żywnościową, jak i na spółdzielnie kredytowe. Odbywać się to może na przykład za pomocą preferencyjnych linii kredytowych o obniżonym oprocentowaniu, które są obsługiwane przez spółdzielnie kredytowe. O oddziaływaniu pośrednim możemy mówić, gdy prodochodowa polityka rolna prowadzona jest z wykorzystaniem metod pozafinansowych, a korzyści banków wynikają z polepszenia ogólnej koniunktury w gospodarce żywnościowej.

Ostatecznie, bezpośrednie współzależności między gospodarką żywnościową a spółdzielczością kredytową są efektem sprzężonej reakcji na określoną politykę kredytową państwa wobec rolnictwa. Bardziej jednostronna relacja wynika z całokształtu polityki rolnej państwa, tworzącej warunki dla określonej dochodowości produkcji rolniczej. Im jest ona wyższa, tym większe zainteresowania gospodarstw rolnych w finansowaniu prowadzonej działalności przy pomocy kredytu. Przenosząc zjawiska występujące w rolnictwie na pozostałe sfery gospodarki żywnościowej, mamy do czynienia z efektem ciągnionym.

²³ J. Szczepański, dz. cyt.

²⁴ A. Czyżewski, W. Wilczyński, *Długotł w sprawie gospodarki żywnościowej w Polsce w warunkach przejścia do gospodarki rynkowej*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 1991, z. 4.

²⁵ Tamże.

²⁶ Tamże; również: A. Czyżewski, dz. cyt., s.186-188.

Zwiększenie dochodowości produkcji rolniczej prowadzi do zwiększenia jej wolumenu i podaży oraz spadku cen. To powoduje wzrost popytu sfery przetwórczej na surowce rolnicze i zwiększenie popytu na kredyt niezbędny na sfinansowanie gromadzonych zapasów. Jednocześnie zwiększenie dochodów rolniczych zwiększa popyt na środki produkcji, a tym samym (w krótkim i średnim okresie) popyt na kredyt obrotowy w sferze pierwszej. Nie ma konieczności ciągnąć opisu mechanizmu mnożnikowego, jednak wyraźnie widać, że powoduje to wzrost zapotrzebowania na kredyt i tym samym możliwości osiągnięcia dochodu przez obsługujące ten zwiększony popyt instytucje finansowe, czyli w znacznej mierze – spółdzielnie kredytowe. Potwierdza się zatem teza o ścisłym związku między środowiskiem działania i „jego” instytucjami finansowymi, a także – stwierdzenie, że w przypadku spółdzielni kredytowych decydującym czynnikiem jest polityka gospodarcza państwa wobec gospodarki żywnościowej oraz – w konsekwencji – jej stan ekonomiczny.

5. Usytuowanie spółdzielczości kredytowej w gospodarce żywnościowej

Należy stwierdzić, że literatura omawiająca zagadnienia dotyczące spółdzielczości kredytowej i KGŻ prawie nigdy nie traktuje ich łącznie. Jest to zastanawiające przy tak ścisłych związkach tych obszarów systemu gospodarczego. Zwykle problemy spółdzielczości kredytowej omawiane są oddzielnie, w kontekście zagadnień czysto bankowych lub związanych ze spółdzielczością (spółdzielczością wiejską), lecz nie bezpośrednio w odniesieniu do gospodarki żywnościowej. Niezbędna jest więc synteza tych odrębnych ujęć.

We wcześniejszych fragmentach padły już stwierdzenia o usługowej roli spółdzielczości kredytowej wobec gospodarki żywnościowej. Takie ujęcie pozwala na przedstawienie relacji występujących między KGŻ a spółdzielniami kredytowymi oraz na ustalenie hierarchii między podmiotami składającymi się na gospodarkę żywnościową a obsługującymi je instytucjami finansowymi. Jest to o tyle istotne, że wydaje się konieczne traktowanie spółdzielni kredytowych jako podmiotów integralnie związanych i zależnych od gospodarki żywnościowej. Historyczne przyczyny takiego podejścia zostały przedstawione w poprzednich rozdziałach, istnieją jednak także inne.

Najistotniejsze wydają się tu związki funkcjonalne. Przyjmując określoną definicję KGŻ, można stwierdzić, że spółdzielnie kredytowe są elementem infrastruktury gospodarczej wsi i rolnictwa, gdyż ewidentnie są urządzeniami o charakterze majątkowym, zapewniającymi świadczonymi przez siebie usługami prawidłowe funkcjonowanie aparatu wytwórczego²⁷. Są więc jednym z elementów spajających strukturę KGŻ – poprzez dokonywanie przepływów pieniężnych pomiędzy poszczególnymi podmiotami tworzącymi kompleks oraz między całym tym kompleksem a otoczeniem gospodarki żywnościowej. Spółdzielnie kredytowe można również zaliczyć w skład infrastruktury społecznej, albowiem przyczyniają się one do kształtowania norm środowiska, w którym działają, a tym samym – pełnią funkcje edukacyjne²⁸.

Drugim czynnikiem pozwalającym na ścisłe związanie spółdzielni kredytowych z sektorem gospodarki żywnościowej jest ich usytuowanie przestrzenne. W porównaniu do innego rodzaju

²⁷ K. Wilczyńska, *Infrastruktura wsi i rolnictwa. Próba definicji*. Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1983, z. 2.

²⁸ K. Wilczyńska, *Infrastruktura wsi i rolnictwa jako zaplecze logistyczne gospodarki żywnościowej*, w: *Gospodarka żywnościowa w Polsce i regionie*, wyd. cyt., s. 66-67.

instytucji finansowych, system spółdzielczości kredytowej odznacza się bardzo rozwiniętą siecią placówek położonych na terenie danego kraju zgodnie z usytuowaniem obszarów rolniczych i okolorolniczych. Jest to efektem zarówno historycznych podstaw powstawania spółdzielczości kredytowej (wyniku przedsiębiorczości lokalnej – oddolnego budowania struktur), jak i nakierowania ich działań do wewnątrz danej społeczności lokalnej.

Można więc powiedzieć, że spółdzielnie kredytowe są pod względem funkcjonalnym i przestrzennym dostosowane do potrzeb produkcji rolniczej. Jest to również kolejne potwierdzenie założenia, iż spółdzielnie kredytowe są ściśle związane z gospodarką żywnościową, stanowiąc integralny element kompleksu, tym razem w ujęciu materialnym i funkcjonalnym.

6. Spółdzielczość kredytowa a tendencje rozwojowe gospodarki żywnościowej

Dyskusja na temat kierunków rozwoju rolnictwa i gospodarki żywnościowej dotyka rozmaitych aspektów funkcjonowania tego subsystemu. Jednocześnie wprowadzana są liczne zastrzeżenia w odniesieniu do poszczególnych opisywanych wariantów tego rozwoju w zależności od prowadzonej przez państwo polityki rolnej, horyzontu czasowego rozważań, zmian w sytuacji rynkowej, czy też zmian poszczególnych elementów składających się na zespół interakcji między rolnictwem a pozostałymi sektorami gospodarki narodowej²⁹. W niniejszych rozważaniach najistotniejsze wydają się przekształcenia zachodzące w strukturze kompleksu żywnościowego, a mianowicie zmiana proporcji między poszczególnymi agregatami składającymi się na KGŻ, proporcji, dodajmy, mierzonych przede wszystkim liczbą zatrudnionych w poszczególnych działach. Taka tendencja w rozwoju gospodarki żywnościowej jest jak najbardziej naturalna i oczywista, zważywszy chociażby na doświadczenia krajów wysoko rozwiniętych, w których rolnictwo angażuje niewielką, kilkuprocentową grupę czynnych zawodowo, natomiast przeważająca część osób zatrudnionych w kompleksie żywnościowym działa w sferze I – produkcji środków produkcji dla rolnictwa – oraz w sferze III – przetwórstwa rolno-spożywczego. Nie jest więc raczej dyskusyjne, że celem polityki rolnej, również w Polsce, jest osiągnięcie takiej struktury zatrudnienia w KGŻ. Problemem jest raczej pytanie o to, jak ten cel osiągnąć.

Zważywszy na uwarunkowania, można przyjąć, że wzorcem dla polityki rolnej w Polsce winna być polityka prowadzona przez kraje obecnej Unii Europejskiej od ponad 30 lat. Umożliwiła ona doprowadzenie do sytuacji, w której rolnictwo nie stanowi zagrożenia (w sensie ekonomicznym i społecznym) dla zmian zachodzących w innych działach gospodarek narodowych i całej Unii. Strategia rozwoju rolnictwa w krajach europejskich miała charakter wieloetapowy, przy czym wyróżnia się cztery zasadnicze fazy³⁰:

Faza pierwsza, to tworzenie warunków instytucjonalnych umożliwiających wdrażanie nowoczesnych technologii, rozwój infrastruktury rynków produktów rolnych, oraz inwestycje w szeroko pojętą infrastrukturę produkcyjną.

²⁹ Przykładowo: S. Makarski, *Adaptacja gospodarki ch opskiej i jej otoczenia do warunków rynkowych*, PAN IRWiR, Warszawa 1994; A. Woś, *Strategie rozwoju rolnictwa*, wyd. cyt.; A. Woś, *Interakcje między rolnictwem a gospodarką narodową*, *Ekonomista* 1992, nr 5-6; *Wieś i rolnictwo na rozdrażni?* pod red. I. Burkraby-Rylskiej, J. Staciewicz i M. Wieruszowskiej, PAN IRWiR Warszawa 1992 i in.

³⁰ A. Czyżewski, *Makroekonomiczne zależności w procesie transformacji rolnictwa*, *Wieś i Rolnictwo*, 1992, nr 3-4.

Faza druga, to uprzemysłowienie rolnictwa, stabilizowanie przepływów produktów rolnych i przemysłowych między sferami kompleksu gospodarki żywnościowej.

Faza trzecia, to integracja rolnictwa z makrosystemem gospodarki rynkowej, czyli, między innymi, uwzględnienie malejącego udziału wydatków na żywność w budżetach gospodarstw domowych, wymuszenie odpowiedniej dla integracji z sektorami pozarolniczymi efektywności produkcji oraz zagospodarowanie w nich uwalnianych z rolnictwa czynników produkcji.

Faza czwarta, ostatnia, to rolnictwo uprzemysłowione, w pełni zintegrowane z przemysłem. W tej sytuacji interwencja państwa ogranicza się do utrzymania *status quo*, bez modernizacji jako celu programowego polityki rolnej.

Spoglądając na powyższe stadia rozwoju gospodarki żywnościowej jak na wyznaczniki przemian w spółdzielczości kredytowej, czy też – ujmując szerzej – w instytucjach finansowych obsługujących rolnictwo, widać wyraźnie, że kwestie rekonstrukcji i dostosowań bezpośrednio dotyczące interesującej nas grupy podmiotów zawarte są w fazie pierwszej. Zważywszy, iż powyższe ujęcie dotyczy przede wszystkim kolejności działań interwencyjnych państwa, poprzednie stwierdzenie należy interpretować w ten sposób, że jednym z elementów tego rodzaju działań w fazie pierwszej, jest inicjowanie przekształceń w spółdzielczości kredytowej. W następnych fazach mamy do czynienia ze zwrotną reakcją spółdzielni kredytowych na przemiany dokonujące się w obsługiwanej przez nie gospodarce żywnościowej. Zważywszy na to, jakie funkcje wypełniane są przez spółdzielnie kredytowe, można nakreślić schemat zmian, które muszą się na tym etapie w nich dokonać.

Spółdzielnie kredytowe działają od swego zarania w dualnym układzie funkcjonalnym. Z jednej strony świadczą usługi (w sposób mniej lub bardziej sformalizowany) pozafinansowe na rzecz społeczności lokalnych, w których istnieją. Z drugiej, w swej działalności wykorzystują typowe instrumenty bankowe (depozyty, kredyty, pożyczki, itd.), adaptując nowinki z zakresu technik bankowych w wymiarze odpowiadającym ich potrzebom i możliwościom. Z punktu widzenia działań interwencyjnych państwa w sektorach obsługiwanych przez spółdzielnie kredytowe, muszą się one odznaczać sprawnością w tym drugim wymiarze – operacji bankowych – tak, aby być zdolnym do przetransferowania zastosowanych w polityce rolnej środków finansowych. Oznacza to przede wszystkim konieczność stworzenia systemu powiązań z pozostałymi elementami systemu bankowego i stworzenia sprawnych kanałów przepływu środków pieniężnych. Osiągnięcie tego celu jest kwestią wielkości dysponowanych środków i czasu niezbędnego dla wdrożenia nowych technik, istotnym elementem jest również poziom rozwoju systemu bankowego, z którego większość rozwiązań jest adaptowana. Dotyczy to również instrumentów kontroli spółdzielczości kredytowej, które stają się tożsame ze stosowanymi wobec banków komercyjnych. Wynika to z faktu operowania przez spółdzielnie kredytowe pieniędzmi nie mającymi charakteru w asności lokalnej, lecz społecznej. Przekształcenie spółdzielni kredytowych w sprawny pas transmisji środków budżetowych, nie oznacza początkowo – w fazie pierwszej – nic więcej poza ukształtowaniem warunku instytucjonalnego, pozwalającego w kolejnych stadiach przekształceń gospodarki żywnościowej na sprawne dystrybuowanie środków finansowych służących realizowaniu określonej polityki rolnej.

Sytuacja powyższa nie zmienia się do momentu osiągnięcia fazy trzeciej i czwartej. Zjawiska w niej zachodzące oznaczają radykalne zmiany w funkcjonowaniu spółdzielni kredytowych. Czynniki występujące w tych fazach w rolnictwie, a mające wpływ na spółdzielczość kredytową, to przede wszystkim: integracja z innymi działami gospodarki, podwyższenie efektywności gospodarowania i zmniejszenie się liczby pracujących w rolnictwie oraz wyrównywanie poziomu dochodów w rolnictwie i sektorach pozarolniczych. Do tego dochodzą czynniki zewnętrzne w postaci zwiększania się roli pieniądza elektronicznego, zanikania problemów

komunikacyjnych i integracji kulturowej między miastem i wsią. Efektem tego jest zanik zapotrzebowania na rozwiniętą przestrzennie sieć placówek bankowych, zmniejszenia roli instrumentów pieniężnych w interwencjonizmie rolnym, wzrost popytu na wyrafinowane produkty bankowe, itp.

Stan taki oznacza koniec występowania szeregu przyczyn, które doprowadziły do powstania i rozwoju spółdzielczości kredytowej. Zważywszy na działania podjęte w fazie pierwszej, mamy do czynienia z sytuacją, gdy naturalną rzeczą jest zmniejszanie liczby spółdzielni kredytowych i ich inkorporacja w system bankowy, poprzedzona stopniowym zanikiem specyficznych cech spółdzielni kredytowych. Mamy więc do czynienia z procesem komercjalizacji spółdzielczości kredytowej w wyniku zmian zachodzących w głównym obszarze ich funkcjonowania – gospodarce żywnościowej³¹. Komercjalizację należy przy tym rozumieć jako proces polegający na odchodzeniu przez spółdzielnie kredytowe od podstawowego celu dla którego zostały powołane – „dostarczania członkom taniego i dogodnego kredytu oraz usług społeczno-gospodarczych w celu podnoszenia poziomu gospodarczego i kulturalnego [...] indywidualnych rolników i rzemieślników”³² – i z którego wynika określona struktura organizacyjna spółdzielczości kredytowej. W procesie rozwoju gospodarki żywnościowej i wynikających z niego przekształceń spółdzielni kredytowych, koncentrują się one na maksymalizacji zysku z prowadzonej działalności, co jest możliwe dzięki uprzemysłowieniu rolnictwa i gospodarki żywnościowej. W konsekwencji spółdzielnie kredytowe upodabniają się we wszelkich aspektach prowadzonej działalności do klasycznych banków komercyjnych.

Tak się kształtują kierunki rozwoju spółdzielczości kredytowej w powiązaniu ze zmianami zachodzącymi w gospodarce żywnościowej rozwiniętych państw Unii Europejskiej. Pytanie, czy i jeżeli tak, to w jakim zakresie oraz jakimi metodami wdrażać podobną ścieżkę postępowania w rolnictwie polskim, a co za tym idzie w polskiej spółdzielczości kredytowej. Pierwszym krokiem jest niewątpliwie diagnoza stanu obecnego. Nie będzie odkrywczym stwierdzenie, że polskie rolnictwo znajduje się w pierwszej z wymienionych poprzednio faz. To samo dotyczy również polskiej spółdzielczości kredytowej. W związku z tym koniecznym jest zdefiniowanie działań niezbędnych do dostosowania jej dla potrzeb rekonstrukcji gospodarki żywnościowej. W okresie 1990–1995 podjęto wiele decyzji, mających na celu zmianę obrazu polskiej spółdzielczości kredytowej, istnieje jednak problem ich związku z rozwojem rolnictwa i gospodarki żywnościowej, gdyż wydaje się, iż dokonywane reformy nie mają na uwadze wyłącznie celów ekonomicznych i konieczności ewoluującego oddziaływania na rolnictwo i jego otoczenie.

Z punktu widzenia rozwiązań instytucjonalnych – przepisów regulujących funkcjonowanie spółdzielni kredytowych – nastąpiły zmiany stosunkowo niewielkie, polegające przede wszystkim na zmianach prawa spółdzielczego, wzmocnieniu kontroli nad działalnością spółdzielni kredytowych i upodobnieniu jej instrumentów do tych stosowanych wobec banków komercyjnych³³. Największe zmiany, polegające na wykształceniu dwóch alternatywnych struktur, dotyczyły kwestii organizacyjnych systemu spółdzielczości kredytowej. Ostateczne cele, jakie mają one osiągnąć – unowocześnienie organizacji spółdzielczości kredytowej – jest taki sam. Różnice między nimi sprowadzały się jedynie do innych kół politycznych popierających te dwie struktury. Ze względu na zmiany zaszele w strukturze władz gospodarczych i politycznych, jedna z nich straciła rację bytu. Niestety, z punktu widzenia interesów spółdzielczości kredytowej i gospodarki żywnościowej nastąpił w ciągu ostatnich lat bardzo niewielki postęp.

³¹ L. Pawelczak, *Dostosowanie banków spółdzielczych do gospodarki rynkowej. Kierunki zmian*, w: *Gospodarcze problemy transformacji ustrojowej*, pod red. W. Balickiego, ZN AE, Poznań 1994, nr 222.

³² S. Ochociński, dz. cyt., s. 17.

³³ Szerzej patrz: L. Pawelczak, dz. cyt.

W tym momencie ujawnia się zasadniczy problem związany z rekonstrukcją rolnictwa i gospodarki żywnościowej, a co za tym idzie spółdzielczości kredytowej. Jest nim wrażliwość na oddziaływanie sił politycznych. Zakres zmian niezbędny dla przekształcenia rolnictwa i wielkość środków niezbędnych do prowadzenia właściwej polityki rolnej, wymaga szerokiej zgody społecznej oraz silnego lobby politycznego, umożliwiającego podtrzymywanie określonych kierunków zmian w długich okresach, liczonych dziesięcioleciami. Wszelkie koniunkturalne zmiany mogą powodować zaprzepaszczenie rezultatów, na które pracowano latami. Polska jest niestety modelowym przykładem takich zachowań, gdyż w gruncie rzeczy sześć lat – przynajmniej w kontekście przekształceń spółdzielczości kredytowej – można przedstawić jako pętlę: od BGŻ do BGŻ. Był to ruch w miejscu, wynikający z oddziaływania sił politycznych. W zakresie rozwiązań merytorycznych osiągnięto niewiele, natomiast zmarnowano czas, wolę działania wielu ludzi oraz znaczne środki tak krajowe, jak i zagraniczne.

Waldemar Czternasty

(Katedra Makroekonomii, AE – Collegium Altum
ul. Powstańców Wielkopolskich 16, 61-895 Poznań)

Marek Jagielski

(Katedra Makroekonomii, AE – Collegium Altum
ul. Powstańców Wielkopolskich 16, 61-895 Poznań)

Tomasz Kujaczyński

(Katedra Makroekonomii, AE – Collegium Altum
ul. Powstańców Wielkopolskich 16, 61-895 Poznań)

Adaptacja spółdzielczości do różnych warunków ustrojowych

Spółdzielczość jest w najogólniejszym ujęciu formą działalności gospodarczej i społecznej grupy ludzi, zmierzających do zrealizowania wspólnych celów. Jej powstanie łączyło się przede wszystkim z obroną interesów jednostek ekonomicznie słabych, niezdolnych przeciwstawić się wymaganiom rynku. Współczesne oblicze spółdzielczości jest natomiast w znacznej mierze odmienne od swojego pierwowzoru, bowiem ruch spółdzielczy podlegał nieustannej ewolucji. Procesy dostosowawcze spółdzielczości można niewątpliwie rozpatrywać z różnych punktów widzenia, dochodząc do rozlicznych wniosków.

1. Cechy konstytutywne spółdzielczości

Proponując w tym artykule własne podejście do tej kwestii warto zauważyć, że zmiany w spółdzielczości, traktowanej jako zjawisko historyczne i ponadustrojowe, nie dotyczą pewnych obszarów (dziedzin), decydujących o istocie spółdzielczości. W związku z tym można mówić o pewnych trwałych, niezmiennych – konstytutywnych celach (zasadach) tej formacji ekonomicznej, mimo że pojęcie spółdzielczości nigdy nie było rozumiane jednakowo, a jego interpretacja zmieniała się w czasie i przestrzeni.

Jako pierwszą cechę konstytutywną spółdzielczości należy wymienić komplementarne traktowanie celów ekonomicznych i społecznych. Zgodnie z tą zasadą, podmiot ograniczający swoją działalność do sfery gospodarczej nie może być uznany za spółdzielnię. Oczywiście zawsze dyskusyjna pozostaje istota i treść tych celów ujmowanych z osobna oraz proporcje i współzależności między nimi, tym niemniej muszą one zawsze współwystępować. Poczynając od pierwszej spółdzielni spozycywców w Rochdale aż po współczesne spółdzielnie, działalność pozagospodarcza (na przykład kulturalna, oświatowa) traktowana jest jako podstawa funkcjonowania ruchu spółdzielczego.

Drugą, konstytutywną cechą spółdzielczości jest demokratyzm zarządzania. Spółdzielnie są więc instytucjami demokratycznymi, którymi kierują osoby pochodzące z wyboru lub mianowane zgodnie z wolą członków i przez nich rozliczane ze swej działalności. Członkiem spółdzielni może zostać każdy, ponieważ spółdzielnia jest organizacją otwartą dla wszystkich, którzy chcą podjąć działalność w zrzeszeniu. W jednostkach spółdzielczych obowiązuje zasada otwartości członkostwa. Należy ją rozumieć w szczególności w ten sposób, że przynależność do spółdzielni jest całkowicie dostępna i zupełnie dobrowolna – bez sztucznych ograniczeń lub dyskryminacji społecznej, politycznej, rasowej – dla tych wszystkich, którzy mogą korzystać z usług spółdzielni i chcą przyjąć odpowiedzialność wynikającą z członkostwa. Wszyscy członkowie zaś mają równe prawo głosu.

Za trzecią konstytutywną cechą spółdzielczości trzeba uznać rozwiązania, które w sposób obrazowy dają się opisać hasłem: spółdzielnią rządzą osoby, a nie pieniądze. W rozwinięciu tego stwierdzenia można sformułować wiele szczegółowych zasad. Zaliczyć do nich można między innymi zasadę zmienności kapitału i zasadę podziału nadwyżki ekonomicznej. Zasady te zmierzają w ostatecznym rachunku do tego, aby powstała współzależność między pomyślnością spółdzielni i pomyślnością jej członków oraz równomierność w podziale korzyści przypadających poszczególnym członkom spółdzielni.

2. Warunki ustrojowe a zmienność zasad funkcjonowania spółdzielczości

Obok konstytutywnych (trwałych) zasad spółdzielczości jako szczególnej formacji społeczno-ekonomicznej, można wyróżnić pewne jej cechy zmienne, podlegające ewolucji w czasie i przestrzeni. W związku z taką konstatacją nasuwają się dwa problemy. Pierwszy dotyczy oczywiście identyfikacji tych charakterystycznych dla ruchu spółdzielczego płaszczyzn, które bez uszczerbku dla jej istoty teoretycznie mogą być, i są, różnie interpretowane, a także podlegają rzeczywistej ewolucji. Drugi natomiast problem sprowadza się do wyjaśnienia przyczyn, pod wpływem których zachodzi zmienność poglądów teoretycznych i rozwiązań praktycznych w zakresie omawianych obszarów (cech) spółdzielczości. Ogólnie więc można mówić o kierunkach i uwarunkowaniach zmienności różnorodnych rozwiązań spółdzielczych, a więc o procesach przekształceniowych spółdzielczości jako wyrazie jej ewolucji.

Wydaje się, że łączna analiza tych problemów jest możliwa i celowa na dwóch poziomach generalizacji z punktu widzenia czynników funkcjonalnych, które można uznać za sprawczy motyw zmian w spółdzielczości.

Czynniki określające zasady funkcjonowania gospodarki dają się analizować w różnych przekrojach. Można między innymi zaproponować ujęcie w postaci trójszczeblowej struktury, wyróżniającej czynniki ustrojowe, systemowe i regulacyjne. W tej hierarchii najogólniejszą bazę stanowią czynniki ustrojowe. Wpływają z nich czynniki systemowe, które z kolei są podstawą czynników regulacyjnych.

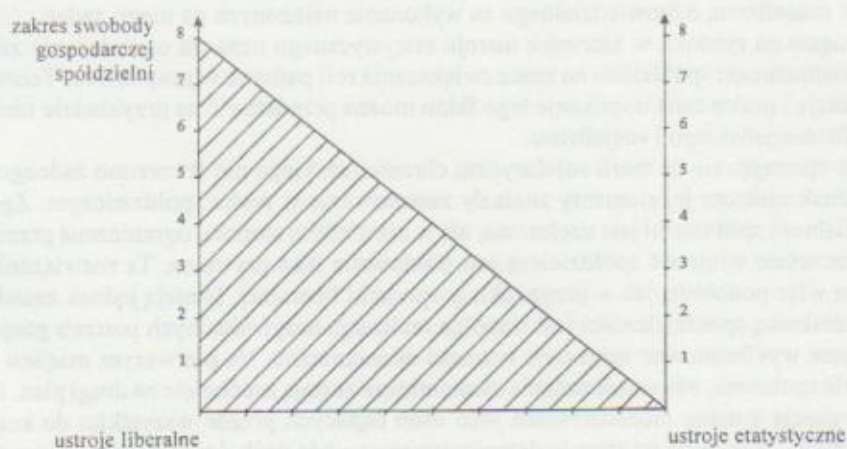
Na tle takiej struktury czynników funkcjonalnych można przedstawić obszary spółdzielczości, podlegające różnej interpretacji teoretycznej i zróżnicowanym zmianom. W pierwszym ujęciu – wyższego poziomu generalizacji, rozpatruje się problem z punktu widzenia czynników ustrojowych. W drugim, na niższym poziomie generalizacji – pod kątem czynników systemowych i regulacyjnych. W każdej gospodarce występują określone rozwiązania w zakresie rozdziału uprawnień do posiadania oraz podmiotowego i rodzajowego zróżnicowania poziomu możliwości i obligatoryjności wykonywania czynności gospodarczych¹. W związku z tym konkretne przejawy (nośniki) tych rozwiązań, tworzące zręby instytucjonalne gospodarki, można uznać za czynniki ustrojowe. Wśród nich należy poszukiwać w najogólniejszym ujęciu podstawowych przesłanek procesów przekształceniowych spółdzielczości.

W szczególności do czynników ustrojowych można zaliczyć: typ wykorzystywanego mechanizmu regulacyjnego, własność czynników produkcji, strukturę podmiotową gospodarki z uwzględnieniem funkcji i miejsca przedsiębiorstw i państwa, stosowane zasady racjonalnego działania i typ wykorzystywanego rachunku ekonomicznego².

Wymienione determinanty, określają ogólne zasady gospodarowania, a tym samym typ ustroju gospodarczego. Biorąc pod uwagę możliwe rozwiązania w ramach poszczególnych czynników, można mówić o różnych typach ustrojów gospodarczych, układających się w przeciwstawne pary ustrojów: kapitalistyczny i socjalistyczny, demokratyczny i dyktatorski, rynkowy i centralnie zarządzany, jak również o ich kombinacjach.

W kontekście omawianej problematyki najważniejszy wydaje się być jednak inny podział ustrojów, wyróżniający typ liberalny i etatystyczny. Szczegółowym kryterium w tym przypadku jest relacja między zakresem swobody gospodarczej przyznanej obywatelom a obszarem czynności gospodarczych zastrzeżonych wyłącznie dla instytucji państwowych. Gospodarka liberalna jest ze swojej natury jednocześnie rynkowa i kapitalistyczna, natomiast gospodarka etatystyczna ma z reguły charakter centralnie zarządzany i socjalistyczny.

Ogólną zależność między typem ustroju gospodarczego a zakresem wolności gospodarczej, będącej w gestii spółdzielczości przedstawia rysunek.



Zależność między ustrojem liberalnym i etatystycznym a zakresem swobody gospodarczej spółdzielni.
Źródło: opracowanie własne na podstawie W. Balicki, *Makroekonomia*, Akademia Ekonomiczna, Poznań 1991.

¹ Por. W. Balicki, *Makroekonomia*, Akademia Ekonomiczna, Poznań 1991, s. 10.

² M. Jagielski, *Innowacje w sferze usług*, Akademia Ekonomiczna, Poznań 1993, s. 65.

Z prezentowanego wykresu wynika, że wraz przesuwaniami się od ustroju liberalnego w kierunku etatystycznego maleje zakres swobody gospodarczej w gestii spółdzielców. Najwięcej zatem swobody ekonomicznej oferuje spółdzielczości ustrój liberalny. U jego podstaw leży twierdzenie, że każda jednostka posiada własny indywidualnie określony cel gospodarowania i realizuje go za pomocą dostępnych środków. W tej sytuacji może dojść do wielu sprzeczności, w wyniku czego niemożliwa staje się indywidualna realizacja celów ekonomicznych. Dlatego też poszczególne jednostki mogą wspólnie podejmować działalność gospodarczą w oparciu o wniesione kapitały. Takie rozumowanie pozwala traktować własność spółdzielczą jako indywidualną, co niesie za sobą daleko idące konsekwencje praktyczne, zwłaszcza w zakresie czerpania korzyści w formie dywidendy, czy też solidarnej odpowiedzialności członków za zobowiązania spółdzielni.

W gospodarce liberalnej, uznającej prymat rynku, wszelkie działania spółdzielców muszą sprzyjać realizacji podstawowego celu – maksymalizacji zysku, gdyż jest to warunek rozwoju spółdzielni i zaspokojenia indywidualnych potrzeb jej członków. Jeśli zatem spółdzielnia nie będzie kierować się zasadą uzyskiwania nadwyżki ekonomicznej, może ponieść negatywne konsekwencje, do bankructwa włącznie. W tej sytuacji konieczne jest połączenie w funkcjonowaniu spółdzielni dwóch sprzecznych w istocie elementów: zrzeszeniowego i menedżerskiego. Niezależnie od tego, podstawowy cel ekonomiczny staje się ważniejszy od celów społecznych, gdyż limituje ich realizację. Istnieje więc nadrzędność celu ekonomicznego nad celami społecznymi.

Rola państwa – zgodnie z koncepcją liberalną gospodarki – jest ograniczona do minimum i sprowadza się do pełnienia funkcji strażnika ustanowionego porządku ekonomicznego. Państwo ingeruje w działalność spółdzielni tylko w tym przypadku, gdy jest ona sprzeczna z wynikającymi z tego porządku regulami.

W warunkach liberalizacji życia gospodarczego ważne funkcje pełni wewnętrzny organ spółdzielni – samorząd spółdzielczy, który jest instytucją powołaną w demokratyczny sposób do realizacji celów spółdzielni. Posiadając pełnię władzy w spółdzielni, może w szczególności powoływać menedżera, odpowiedzialnego za wykonanie nałożonych na niego zadań.

Przesunięcie na rysunku w kierunku ustroju etatystycznego oznacza ograniczanie zakresu swobody gospodarczej spółdzielni na rzecz zwiększenia roli państwa w gospodarce. Teoretyczną interpretację i praktyczne implikacje tego faktu można przedstawić na przykładzie idei solidaryzmu chrześcijańskiego i socjalizmu.

Chociaż opierając się na teorii solidaryzmu chrześcijańskiego nie stworzono żadnego państwa, to jednak niektóre jej elementy znalazły zastosowanie w ruchu spółdzielczym. Zgodnie z nimi działalność spółdzielni jest częściowo, ale w niewielkim stopniu, ograniczana przez państwo. Jednocześnie własność spółdzielcza jest traktowana jako prywatna. Te rozwiązania postrzegane są więc podobnie, jak w przypadku gospodarki liberalnej. Istnieją jednak zasadnicze różnice. Przesłanką spółdzielczości jest wspólna realizacja indywidualnych potrzeb gospodarczych, mająca wyeliminować sprzeczne stosunki ekonomiczne. Na pierwszym miejscu pojawiają się cele społeczne, natomiast zadania ekonomiczne zostają zepchnięte na drugi plan. Oznacza to rezygnację z usług menedżerskich jako osób dążących przede wszystkim do korzyści ekonomicznych. W zamian występuje demokratyczny wybór osób, które koordynują zastosowanie indywidualnego majątku dla realizacji celów społecznych. Funkcjonowanie spółdzielni odbywa się w ramach i na zasadach rynku. Jednocześnie jednak zakłada się prowadzenie działalności gospodarczej na poziomie samoopłacalności. Powstające w jej ramach dobra ekonomiczne są własnością wspólną. Zachodzi jednak tym samym częściowe ograniczenie uprawnień spółdzielców wynikających z własności, w szczególności prawa do czerpania korzyści i prawa do użytkowania dóbr.

W idei solidaryzmu zakłada się, że rolą państwa jest wspieranie podmiotów słabszych, mających kłopoty z utrzymaniem się na rynku. Organa państwowe podejmują więc wobec spółdzielczości działania interwencyjne, nie naruszające jednak naturalnego prawa własności.

Ustrój etatystyczny charakteryzują w znacznej mierze założenia socjalizmu. Ten punkt widzenia na spółdzielczość podkreśla szczególnie odmiennosc ujęcia kwestii własności spółdzielczej. Socjalizm traktuje własność jako stabilny bodziec do intensyfikacji działalności gospodarczej, upatrując jednocześnie w niej źródła nierównowagi i wycisku. W związku z tym przyjęto, że spółdzielczość, zrzeszając własność prywatną, staje się własnością grupową. Oznacza to całkowite zerwanie własności spółdzielczej z prawem własności indywidualnej. Spółdzielnie stały się formą własności uspołecznionej.

W zakresie celów spółdzielni przyjmuje się dominację zadań o charakterze społecznym, stąd też kwestie efektywności i rentowności działalności gospodarczej schodzą na dalszy plan. Funkcjonowanie spółdzielni odbywa się w określonych realiach ekonomicznych, o których decydują przede wszystkim centralne ustalenia planistyczne. Spółdzielczość może jednak częściowo działać również w oparciu o przesłanki rynkowe, choć moderowane w pewnym stopniu przez państwo. Względem samorządności w spółdzielniach przyjęto, że jest ona w pełni możliwa i uzasadniona jedynie w sytuacji pełnego uspołecznienia środków produkcji, gdyż w przeciwnym przypadku pojawiają się stosunki pod- i nadrzędności.

Najbardziej skrajny etatyzm charakteryzuje ideę państwa totalnego. W związku z tym następuje ograniczenie uprawnień spółdzielców do najniższego z możliwych poziomu – spółdzielnie powinna prowadzić samofinansującą się działalność gospodarczą w określonych przez państwo ramach, w szczególności przez rozdzielniki, dyrektywy itp. instrumenty, określające wielkość przydziału czynników produkcji, zadania planowe itd. Własność spółdzielcza traktowana jest jako państwowa, a samorząd spółdzielczy staje się instytucją podobną do rady pracowniczej przedsiębiorstwa państwowego. W szczególności jego zadaniem jest działanie na rzecz przyjęcia przez spółdzielców celów ogólnogospodarczych jako własnych. W tym ujęciu rynek ze swoimi atrybutami – kształtowaniem cen i alokacją zasobów – zdecentralizowanym praktycznie nie istnieje i jest wyeliminowany z funkcjonowania spółdzielni.

Przedstawione rozważania dowodzą, że uwarunkowania ustrojowe, choć nie dotyczą bezpośrednio spółdzielczości jako formacji społeczno-gospodarczej, to jednak kształtują w zdecydowany sposób jej oblicze poprzez oddziaływanie na szereg zasad i cech ruchu spółdzielczego. To oddziaływanie wyraża się konsekwencjami w wymiarze teoretycznym, polegającym na różnych interpretacjach poszczególnych kwestii spółdzielczych, jak również w wymiarze realnym, przejawiającym się w zakresie funkcjonowania spółdzielni.

Obok cech konstytutywnych, ruch spółdzielczy charakteryzuje się więc również takimi przymiotami, które w zależności od czynników ustrojowych, ulegają zmianom. Do takich obszarów zmienności – jak wynika z rozważań – można zaliczyć problematykę własności, relacje spółdzielczość – rynek i spółdzielczość – państwo, rolę samorządu w spółdzielni.

3. Procesy dostosowawcze spółdzielczości do makroregulatorów ekonomicznych

Jak już powiedziano, problem współzależności między zmiennością rozwiązań spółdzielczych a czynnikami funkcjonalnymi, daje się rozpatrywać na niższym poziomie generalizacji, reprezentującym optykę systemową i regulacyjną. W tym ujęciu problem można rozpatrywać

z punktu widzenia oddziaływania tzw. dalszego i bliższego otoczenia, składającego się z regulatorów o różnorodnym charakterze oraz różnych polach recepcji. Regulatory mieszczące się w ramach otoczenia nazwanego dalszym posiadają makroekonomiczny wymiar, wynikają bowiem z realiów politycznych, ekonomicznych, prawnych, technologicznych całej gospodarki narodowej. One właśnie generują możliwości dostosowań jednostek spółdzielczych, tworząc określone rozwiązania instrumentów ekonomicznych skierowanych do bliższego otoczenia lub bezpośrednio do podmiotów omawianego sektora³. Do wskazanych makroregulatorów zaliczyć między innymi można: prawne podstawy gospodarki, strukturę instytucjonalno-organizacyjną, kompetencje i sposób podejmowania decyzji, sposób zasilania w czynniki produkcji, ceny i stosunki rynkowe, stosunki podziału, ocenę wyników gospodarczych i ich opodatkowanie⁴.

W podstawach prawnych – zawarta jest określona „filozofia” dotycząca kwestii rozwoju poszczególnych sfer życia gospodarczego i preferowanej skali wytwarzania. Zauważanie bądź niedostrzeżenie w niej sektora spółdzielczości, jego znaczenia, wymaganej pozycji w strukturze własnościowej gospodarki narodowej, wpływa w konsekwencji na zakres jej występowania w ekonomice kraju.

Miejsce spółdzielczości w gospodarce warunkuje wynikający z prawnych podstaw gospodarowania sposób realizacji procesów rozwojowych. Przebiegać mogą one w warunkach dominacji tworzonych przez państwo oddziaływań całościowych, ogólnogospodarczych, bądź też w istotnym stopniu może je determinować polityka decyzyjna samych spółdzielni, wsparta niekiedy pośrednim jedynie oddziaływaniem państwa. W przeciwnym przypadku państwo traktować może, w niektórych okresach, spółdzielczość jako środek realizacji własnych celów, popierać jej rozwój. Szczególnie uwidaczniało się to przy scentralizowanym sposobie dokonywania wyborów alokacyjnych w ramach systemu nakazowo-rozdzielczego. W innych okresach może ono oddziaływać dyskryminująco na formy spółdzielcze, także przy pomocy narzędzi bezpośrednich. Etatystyczne funkcjonowanie państwa, uosabianie jego roli z kierowaniem gospodarką narodową – czemu służyć ma wertykalne i hierarchiczne podporządkowanie władzom centralnym działalności wszelkich organizacji gospodarczych, neutralizuje w zasadzie oryginalne cechy i właściwości jednostek spółdzielczych, powoduje zanik autentyzmu, ubezwłasnowolnienia, eliminuje występowanie bezpośrednich wzajemnych sprzężeń i oddziaływań omawianych podmiotów z ich otoczeniem tzw. bliższym, tamuje możliwości ich rozwoju.

Istotne staje się zatem podkreślenie potrzeby uwzględniania w prawnych podstawach systemu swobody w samodzielnym kształtowaniu przez podmioty gospodarcze o różnych formach własności, własnej polityki rozwojowej. Pozwolić ona może, jak wykazują doświadczenia szeregu krajów o rozwiniętym rynku, na osiąganie optymalnego, z punktu widzenia efektywności ekonomicznej i racji społecznych, uczestnictwa przedsiębiorstw o różnych formach własności w układzie gospodarczym. Znaczącą rolę w kształtowaniu zakresu partycypacji w nim omawianych podmiotów przypisać można prospółdzielczej polityce gospodarczej państwa. Przejawia się ona w stosowaniu pośrednich narzędzi wspierających rozwój spółdzielczości – ulg podatkowych, preferencyjnych kredytów, subwencji itp., a wynika z faktu, iż realizowanie podstawowych zasad przez spółdzielnie stawia je często w gorszej sytuacji rynkowej w stosunku do przedsiębiorstw nastawionych na ekspansję⁵.

³ Otoczenie tzw. bliższe obejmuje regulatory o ograniczonym, mikroekonomicznym zakresie działania i stanowią je głównie podmioty wchodzące ze spółdzielniami w bezpośrednie stosunki interakcyjne.

⁴ Szerzej na ten temat zob. W. Czernasty, *Małe przedsiębiorstwa w Polsce na tle przeobrażeń systemowych (1944–1991)*, Wydawnictwo AE, Poznań 1994, s. 31 i n.

⁵ Zob. szerzej J. Kleer, *Modele rozwojowe spółdzielczości*, *Ekonomista* 1990, nr 2-3.

Kolejne, łączące się bezpośrednio z omawianym makroregulatorem, warunki do rozwoju spółdzielni wiążą się ze stabilnością rozwiązań prawnych i z determinowaną przez nie trwałą polityką ekonomiczną prowadzoną względem tych jednostek. Często transformacja zasad gospodarowania, charakterystyczna dla gospodarek scentralizowanych, implikująca istotną zmienność polityki społeczno-ekonomicznej względem przedsiębiorstw spółdzielczych, rodzi z ich strony reakcje, mające niewiele wspólnego z racjonalnym postępowaniem; są one ukierunkowane przede wszystkim „na przetrwanie”, na minimalizację ryzyka.

Struktura instytucjonalno-organizacyjna, jako kolejny z makroregulatorów, w różny sposób oddziaływać może na sektor spółdzielczy, determinować różne ekonomiczne zachowania i reakcje. Zahamowanie tendencji rozwojowych jednostek spółdzielczych może mieć miejsce wówczas, gdy układ instytucjonalny, struktura podmiotowa gospodarki wywiera wpływ na sposób działania całego gospodarstwa narodowego. W implikowanym przez nią systemie nie uwzględniana jest niezwykle ważna zasada podporządkowania jej rozwiązań organizacyjnych potrzebom funkcjonalnym; prowadzi to w konsekwencji do uniformizacji gospodarki i do petryfikacji rozwiązań instytucjonalnych. Trudno oczekiwać od jednostek spółdzielczych, iż będą w stanie realizować cele ekonomiczne i społeczne w warunkach rozbudowanych sztywnych układów instytucjonalnych lub że wśród skomplikowanych powiązań organizacyjnych realizować będą bezpośrednio, partnerskie stosunki z innymi jednostkami z ich bliższego otoczenia.

Wynikający ze struktury organizacyjnej układ instytucjonalny w sektorze spółdzielczym, pełniący funkcje wyłącznie o charakterze zarządczym, wywala w poszczególnych spółdzielniach reakcje skierowane „na przetrwanie”. W sytuacji tej uniemożliwiony zostaje wzajemnie korzystny przebieg procesów przystosowawczych pomiędzy układem organizacyjnym i spółdzielnią, polegający na jej współuczestnictwie w kształtowaniu struktury instytucjonalnej, a z drugiej strony na dostosowaniu organizacji do potrzeb omawianych podmiotów, do charakteryzujących je cech. Wystąpienie tendencji rozwojowych spółdzielni, szerokie przejawianie się ich efektów gospodarczych i społecznych, wymaga od przedstawionego układu kształtowania poziomych związków organizacyjnych, decydujących o partnerskich stosunkach pomiędzy nimi, a każdym z elementów ich bliższego otoczenia. W przeciwnym wypadku spółdzielnie staną się wyłącznie realizatorem żądań i zaleceń szczebli nadrzędnych, biernym uczestnikiem życia gospodarczego.

Wnioskować więc można, iż sens stymulującego wpływu rozwiązań instytucjonalnych na spółdzielnie, polega na wspomaganiu i inspirowaniu tych ostatnich, a także na tworzeniu im możliwości wchodzenia w różnorodne związki z innymi podmiotami. Poszczególne więc szczeble układu organizacyjnego wpływać mogą wyłącznie w sposób pośredni na realizację celów ekonomicznych i spółdzielczych przez jednostki spółdzielcze. Uwaga ta odnosi się zarówno do wszystkich podmiotów centralnych, mogących wpływać na funkcjonowanie omawianego sektora, jak i pośrednich, posiadających w gospodarce scentralizowanej głównie charakter gospodarczy, zaś w warunkach rozwiniętego rynku pełniących przede wszystkim funkcje usługowe i wspierające.

Przyjęty kształt układu organizacyjnego, stopień jego hierarchiczności, wielość szczebli pośrednich, implikują w istotnym zakresie **strukturę kompetencji i sposób podejmowania decyzji**. Wyrazem rozwiązań przyjętych w tym zakresie może być bądź centralizacja bądź wieloszczeblowość decyzyjna, a także pełna swoboda w tym zakresie poszczególnych podmiotów gospodarczych. Dwa pierwsze rozwiązania eliminują przejawianie się szeregu konstytutywnych cech spółdzielczości, uniemożliwiają prowadzenie rachunku ekonomicznego; ma miejsce pełne upaństwowienie omawianych jednostek. Również w zachowaniach i reakcjach każdego z podmiotów bliższego otoczenia spółdzielni szczegółowo odzwierciedlone zostają decyzje

centrum bądź sformalizowanych szczebli pośrednich, zanikają tym samym bezpośrednie powiązania interakcyjne.

Z punktu widzenia stopnia realizacji cech omawianej formy własności, przyjętych przez poszczególne spółdzielnie celów ekonomicznych i społecznych, wymagana jest szeroka swoboda w podejmowaniu decyzji. Implikować będzie ona rzeczywiste możliwości wyboru ekonomicznego oraz pozwoli preferować kierunki gospodarowania, uwzględniające specyfikę spółdzielczej formy własności, przynoszące największe korzyści jej samej oraz pozytywne rezultaty dla wszystkich członków. Oczywistym jest, iż żadna spółdzielnia nie działa w ekonomicznej próżni. Stąd w realizacji samodzielnej polityki decyzyjnej, obok uwzględnienia celów charakteryzujących tę formę własności, zauważane muszą być różnorodne ograniczenia, których źródła mieszczą się poza spółdzielnią i poza bezpośrednią sferą jej wpływów. Istotnymi przesłankami stają się między innymi informacje rynkowe.

Samodzielność decyzyjna generuje również inny, w porównaniu ze scentralizowaną jej formą, układ i rolę powiązań spółdzielni z poszczególnymi podmiotami ich bliższego otoczenia. Posiadają one głównie charakter informacyjny i stanowią swoistego rodzaju instrumentarium komunikowania się oraz prowadzenia negocjacji. Te ostatnie są jakby wyrazem procesów adaptacyjnych spółdzielni i jej otoczenia do zmieniających się warunków gospodarowania.

Istotny determinant możliwości dostosowawczych podmiotów spółdzielczych stanowi może **zasilanie**. Wystąpienie warunków do transformacji środków pieniężnych w rzeczowe czynniki wytwórcze szczególnie łączy się z funkcjonowaniem spółdzielni wytwórczych. W przypadku niedoborów zaopatrzeniowych w jednostkach produkcyjnych i usługowych będzie miała miejsce deformacja relacji: popyt na dobra konsumpcyjne – zapotrzebowanie na czynniki produkcji. Punktem wyjścia decyzji wytwórczych staną się możliwości pozyskania podstawowych czynników rzeczowych. Jeśli nawet na etapie planowania uwzględnione zostały potrzeby rynku, własnych członków, innych spółdzielni, jako podstawy ustalania wielkości i struktury produkcji, to i tak faktyczną jej realizację wyznaczy dostępne zasilanie. Na marginesie zauważyć można, że istotne problemy dla omawianego typu podmiotów spółdzielczych, rozpatrywane w aspekcie zasilania i produkcji, powstają przy powszechnym stosowaniu reglamentacji surowców i materiałów. Charakterystyczne dla gospodarek etatystycznych administracyjne przydziały zmniejszały znacząco aktywność gospodarczą spółdzielni wytwórczych, ukierunkowały sposób działania wyłącznie „na przetrwanie”.

Zasilanie finansowe spółdzielni, powodujące wystąpienie tendencji skierowanych „na rozwój”, choć częściowo oparte być musi na własnych środkach. Bazowanie wyłącznie na wkładach kapitałowych członków, charakterystyczne dla tzw. spółdzielni tradycyjnych, generowało bardzo wolny wzrost ich siły ekonomicznej. Stąd utrzymywanie się w gospodarce, czy szerzej, aktywne uczestnictwo omawianych podmiotów, rodzi potrzebę szerokiego korzystania z systemu kredytowo-bankowego. W państwach o rozwiniętym rynku zasilanie zewnętrzne realizowane jest między innymi poprzez wyspecjalizowane banki, wsparte państwowymi gwarancjami spłat czy wydłużonymi terminami kredytowania.

Aktywność gospodarczą i społeczną spółdzielczości warunkują w istotnym stopniu **zasady cenotwórstwa i wynikające z nich stosunki panujące na rynku**. Bliższy wgląd w to zagadnienie wymaga odniesienia do różnych warunków gospodarowania. Jako pierwszą sytuację przyjąć można, charakterystyczne dla krajów o głębokim etatyzmie nierównowagę popytową, niedobory zasobowe, czynne uczestnictwo państwa w procesach cenotwórczych. Taki sposób funkcjonowania ekonomiki kraju nie tworzy w zasadzie możliwości zaistnienia mechanizmów aktywizujących spółdzielnie, czy pozwalających na autoregulację ich działalności. Wyeliminowanie samodzielnych zachowań, swobody decyzyjnej, implikuje w pełni bierną rolę jednostek

spółdzielczych między innymi dostawców czy odbiorców. Relatywnie dużą aktywność w prezentowanych ekonomicznych warunkach przejawiają poszczególne podmioty otoczenia. Ich nadrzędna przeważnie pozycja często prowadzi do nieefektywnościowych reakcji gospodarczych w spółdzielniach, do ich stagnacji czy wręcz upadku.

W drugim z przypadków, dość typowym dla gospodarek o mniejszej etatyzacji przyjąć można występowanie nierównowagi popytowej, niedoborów w zakresie zasobów, przy jednoczesnej swobodzie poszczególnych podmiotów w kształtowaniu cen. Sytuacja ta rodzi ekonomiczną samodzielność poszczególnych spółdzielni, wzmacnia znacząco ich pozycję na rynku, szczególnie jako dostawców. Słabnie znaczenie elementów otoczenia, szczególnie zaliczanych do grupy odbiorców, kooperantów. Wykorzystując wynikające z braku równowagi perturbacje szereg jednostek spółdzielczych dokonuje nie uzasadnionego w wielu przypadkach wzrostu cen; tendencje w tym kierunku są oczywiście zróżnicowane w zależności od typu spółdzielni.

Aktywna pozycja omawianych jednostek jako dostawców w charakteryzowanych obecnie warunkach gospodarowania, ograniczać może ich ekonomiczne zachowania ukierunkowane „na rozwój”. Wyeliminowana bowiem w wielu wypadkach zostaje potrzeba zwiększenia skali angażowania czynników w celu podniesienia efektów ekonomicznych.

W ostatnim z przypadków przyjąć można występowanie względnej równowagi rynkowej i, charakteryzującej gospodarkę liberalną, swobody poszczególnych podmiotów w kształtowaniu cen. Ekonomiczne zachowania spółdzielni podporządkowane zostają w tych warunkach zasadzie rentowności; ich działalność w pełni wiąże się z wymaganiami rynku. Wyznacznikiem ekonomicznych decyzji stają się ceny, które uruchamiają mechanizm samoregulacji efektywnych zachowań. Rezultaty tego procesu odzwierciedlają się w rosnących korzyściach z przynależności do spółdzielni. Przedstawiona sytuacja jest bardziej skomplikowana w okresie transformacji ustrojowej, przy różnym poziomie przystosowania się podmiotów gospodarczych, reprezentujących poszczególne formy własności, do zmienionych warunków gospodarowania. Dominująca na przykład pozycja wielkich przedsiębiorstw państwowych, funkcjonujących niezgodnie z nowymi regułami ekonomicznymi, negatywnie wpływać może na rynkowe zachowania i reakcje pozostałych podmiotów gospodarczych – spółdzielczych i prywatnych.

Kolejny istotny makroregulator funkcjonowania spółdzielczości, stanowiący w dużej mierze o skali przejawiania się jej wartości i zasad, stanowią **stosunki podziału**. Jeśli pozostają one w bezpośredniej gestii państwa, eliminować mogą szereg korzyści, jakie łączą się z członkostwem spółdzielczym. Charakterystyczna dla gospodarek etatystycznych „zewnętrzna” regulacja polityki finansowej przedsiębiorstw o różnych formach własności zakłócać może znacząco materialne motywacje wynikające z grupowej formy własności. Na przykład niskie, abstrahujące od wyników, wypłaty udziałów w tzw. czystej nadwyżce eliminować będą bodźcową rolę tego stymulatora, łączącego się bezpośrednio ze spółdzielczym stosunkiem pracy. Zbyt wysokie z kolei wypłaty udziałów, ograniczając możliwości akumulacji, wpłyną na przeciwstawienie interesów przedsiębiorstwa o grupowej własności interesom poszczególnych członków; uniemożliwiony zostanie jego rozwój⁶.

Dylemat, co ważniejsze – korzyści bieżące, czy przyszłe – jawi się również, choć w innym kontekście, w gospodarkach liberalnych. Jego rozwiązanie, często skomplikowane, jest wyrazem kompromisu pomiędzy członkami a spółdzielnią. Zwycięstwo interesów tych pierwszych stawiać może omawiane podmioty gospodarcze w trudnej sytuacji ekonomicznej, ograniczać ich ekspansję, konkurencyjność. Rozstrzygnięcia na rzecz spółdzielni, z której interesami często

⁶ Szerzej na ten temat zob. W. Czernasty, *Spoleczne uwarunkowania rozwoju usług spółdzielczości pracy*, w: *Drabna wytwórczość w gospodarce narodowej*, PTE, Poznań 1985.

utożsamia się kadra menedżerska, rodzić z kolei może rozgoryczenie członków, wyzwalać negatywny stosunek do kierownictwa. Zauważyć należy, iż wskazane rozbieżności szczególnie widoczne są w krótkim okresie. W długim, na skutek realizacji wspólnie wypracowanej strategii rozwoju, wystąpić może dość istotna zgodność interesów spółdzielni i jej członków.

Jako kolejny determinant ekonomicznych zachowań, reakcji podmiotów spółdzielczych potraktować należy obowiązujący **system podatkowy**. Teoretycznie może on generować optymalny podział zysku pomiędzy budżet państwa i jednostki gospodarcze, a tym samym – może tworzyć motywacje do wzrostu produkcji i obniżki kosztów. W praktyce, jak można wnioskować, wymaga to przyjęcia rozwiązań różnicujących obciążenia podatkowe w zależności od źródeł pochodzenia zysku – pozbawionych zarazem antymotywacyjnej zasady: im lepsze wyniki tym mniejsze korzyści, a także preferencyjnego – okresowo lub na stałe – traktowania pewnych grup podmiotów, między innymi w oparciu o kryterium wielkości czy własności. Skutkiem egalitaryzmu podatkowego może być ograniczenie możliwości rozwoju grupowych form gospodarowania; mają one bowiem, obok maksymalizacji ekonomicznych efektów, do zrealizowania inne cele, głównie społeczne. Zróżnicowane rozwiązania systemu podatkowego stanowią zatem mogą kolejny, istotny determinant pozycji podmiotów o grupowej formie własności, a nawet mogą wpływać na rozszerzenie uczestnictwa spółdzielczości w gospodarczym krajo-brazie kraju.

4. Uwagi końcowe

W podsumowaniu przedstawionych rozważań można sformułować kilka wniosków.

1. Zmiany w spółdzielczości są zjawiskiem nieuniknionym, a zachodzą zarówno pod wpływem czynników realno-ilościowym, jak i funkcjonalnych. Przedstawione w artykule ujęcie akcentuje znaczenie uwarunkowań funkcjonalnych, rozpatrywanych na wyższym i niższym poziomie generalizacji.

2. Zakłada się, że obszarem oddziaływania determinant funkcjonalnych są tzw. cechy (zasady) zmienne spółdzielczości, które – w przeciwieństwie do cech konstytutywnych – nie rozstrzygają o jej istocie, lecz wpływają na przekształcenia formy spółdzielni.

3. Uwarunkowania funkcjonalne o charakterze ustrojowym kształtują szereg cech i zasad ruchu spółdzielczego, rozpatrywanych na płaszczyźnie teoretycznej, jak również w wymiarze realnym. Zaliczyć do nich można między innymi kwestię własności, miejsce i rolę spółdzielczości na rynku, relacje między spółdzielczością a państwem.

4. Spojrzenie na spółdzielczość przez pryzmat czynników systemowych i regulacyjnych pozwala skonkretyzować analizę zmienności ruchu spółdzielczego. Istnieje bowiem możliwość precyzyjniejszej identyfikacji tzw. dalszego i bliższego otoczenia ekonomicznego, którego funkcjonowanie ustala porządek gospodarczy, określający ramy działalności spółdzielni. Uwarunkowania systemowe i regulacyjne tworzą więc rozwiązania w zakresie reguł gry i instrumentarium ekonomicznego spółdzielczości.

5. Wielopłaszczyznowe oddziaływanie czynników funkcjonalnych powoduje w spółdzielczości rozliczne zmiany, mające charakter dostosowawczy. Można więc powiedzieć, że spółdzielczość jest formacją, która nie tracąc swojej istoty, potrafi zmienić własne oblicze, aby dopasować się do aktualnie panujących warunków społeczno-ekonomicznych.

6. Historia spółdzielczości dowodzi, że jest ona zdolna dostosować się do każdej sytuacji ustrojowej, systemowej i regulacyjnej. Jest to więc formacja o dużej zdolności do adaptacji.

Można jednak sądzić, że najlepiej służą jej warunki (w ramach gospodarki całkowicie liberalnej lub całkowicie etatystycznej), choć nie wykluczają istnienia spółdzielczości, to jednak powodują, że ponosi ona ogromne koszty adaptacji, które negatywnie rzutują na jej rolę, znaczenie, kondycję itp.

Jan Wiśniewski

(Katedra Teorii Ekonomii – UMK
ul. Gagarina 11, 87–100 Toruń)

Strukturalna i organizacyjna modernizacja przedsiębiorstwa w okresie transformacji systemowej

1. Niektóre problemy transformacji systemowej

Dokonujący się w Polsce proces transformacji zmierza do przekształcenia gospodarki centralnie zarządzanej w system rynkowy. Wprawdzie nie sprecyzowano dotąd wyraźnie, do jakiego docelowego modelu gospodarki transformacja ta ma prowadzić, lecz słuszność wyboru jej generalnego kierunku wydaje się być potwierdzona rezultatami dotychczasowych przemian¹. Po raz pierwszy od kilkudziesięciu lat urynkwienie polskiej gospodarki ma szansę stać się faktem. Wiąże się to ze zmianą systemu politycznego. W poprzednich uwarunkowaniach politycznych kolejne próby reform kończyły się zazwyczaj niepowodzeniem. Ambitne często zamierzenia modernizacyjne, wymuszone przez protesty społeczeństwa wobec *status quo* realnego socjalizmu, z reguły w znacznej mierze wycofywano na zasadzie „powracającej fali”, po względnym uspokojeniu się nastrojów społecznych. W konsekwencji system ekonomiczny zmienił się relatywnie powoli i jednocześnie nabierał charakteru hybrydowego: obok pewnych elementów rynku, wpływ na rezultaty funkcjonowania gospodarki posiadało jednak przede wszystkim centralne zarządzanie. Tak było do samego końca funkcjonowania realnego socjalizmu².

Gospodarka w realnym socjalizmie, taki jak i cały system, posiadała charakter ekspansywny. Ekspansja ta miała głównie uzasadnienie polityczne. Chodziło o udowodnienie, że gospodarka centralnie planowana i zarządzana jest skuteczniejsza w nadrabianiu zaległości rozwojowych niż gospodarka rynkowa. Stosowanie politycznych przesłanek (kryteriów racjonalności) spowodowało, że w praktyce ekspansywność gospodarki nie znalazła odpowiedniego potwierdzenia w ekonomicznym rachunku efektywności. Tym samym gospodarka funkcjonowała nieefektywnie, dezolacyjnie, tzn. okazała się „samozjadająca”. W miarę postępującej ekspansji dalsze jej możliwości były coraz bardziej ograniczone, co znalazło wyraz w gasnącym, a w końcowej fazie – w ujemnym wzroście gospodarczym³.

¹ Zob. J. Wiśniewski, *Polimorfizm zasady racjonalnego gospodarowania. Teoretyczne studium komparatywne*, Toruń 1996, s. 137 i n.

² Tamże, s. 122 i n.

³ Zob. J. Wiśniewski, *Racjonalność gospodarowania w realnym socjalizmie*, Acta Universitatis Nicolai Copernici 1995, *Ekonomia* XXV, z. 299, s. 8 i n.

Ekonomiczna niesprawność systemu gospodarki realnego socjalizmu uwidoczniła się między innymi w niskiej efektywności ekonomicznej wykorzystania czynników produkcji w przedsiębiorstwach. Towarzyszyła jej bierna rola pieniądza w gospodarowaniu⁴. Sytuacja zaczęła się zmieniać z chwilą uruchomienia historycznego już obecnie programu Balcerowicza. Jednym z pierwszych i zarazem kluczowych posunięć w powyższym względzie było uwolnienie cen. Gdy ceny przestały być ustalane administracyjnie, zaczęło działać prawo popytu i podaży. Jednocześnie przestała liczyć się administracyjno-polityczna wykładnia tzw. społecznej użyteczności produkcji, co jest równoznaczne z uruchomieniem rynkowej weryfikacji użyteczności produkcji. Inicjujący transformację program Balcerowicza wywołał także konkurencję, zwłaszcza poprzez otwarcie rynku krajowego dla producentów i sprzedawców z zagranicy. Tak więc już od pierwszych chwil przemian systemowych przedsiębiorstwa w Polsce znalazły się pod silną presją gwałtownie narastających ich skutków. Dotychczasowy sposób funkcjonowania przedsiębiorstw jako wykonawców planu centralnego, zarządzanych za pomocą nakazów, limitów, normatywów, dotacji etc., zostaje zastąpiony przez nadanie im podmiotowości oraz regulację rynkową. Rynek natomiast – jak wiadomo – zna przede wszystkim sprzężone z sobą siły konkurencji i pieniądza, co *summa summarum* oznacza wymóg efektywnego gospodarowania.

Nie wszystkie przedsiębiorstwa potrafiły się znaleźć w sytuacji dokonujących się przemian systemowych; część z nich, to przedsiębiorstwa-„maruderzy”⁵. Różne z pewnością były przyczyny opóźnień w podjęciu przez przedsiębiorstwa działań przystosowawczych do zmieniającego się otoczenia. Jedną z nich mogło być racjonalne w pewnym sensie, bo oparte na kilkudziesięcioletnim doświadczeniu, oczekiwanie przedsiębiorstw na wspomnianą już „powracającą falę” przemian. Niekiedy mówi się o takich przedsiębiorstwach, że popadły w szok strategiczny. Faktycznie, szokiem chyba tylko można tłumaczyć zachowania nie uwzględniające nowych realiów, np. „podwyższenia płac przy bardzo złej sytuacji finansowej lub nieredukowanie zatrudnienia przy znacznym spadku rozmiarów produkcji”⁶.

Obok wyraźnie spóźniających się w reakcjach na zachodzące przemiany, znakomita część przedsiębiorstw w większej lub mniejszej mierze starała się za tymi przemianami nadążyć⁷. Zarówno jednak systemowe przemiany w otoczeniu przedsiębiorstw, jak i metamorfozy w ich wewnętrznych strukturach są procesami i wymagają czasu. Wprawdzie podstawowy pakiet rozwiązań konstytuujących system rynkowy został już wprowadzony, lecz proces transformacji w Polsce w dalszym ciągu trwa. Do rozwiązania pozostaje jeszcze szereg problemów. Obok kwestii tak zasadniczych, jak np. kontynuacja i dokończenie prywatyzacji, szczególnie istotne są procesy adaptacyjne, które dokonują się wewnątrz przedsiębiorstw. Z obserwacji niektórych rezultatów tych procesów można wnioskować, że „niewidzialna ręka rynku” przywraca już efektywność do roli podstawowej kategorii życia gospodarczego. Wydaje się, że potwierdzenie w powyższym względzie można znaleźć chociażby w zjawisku bezrobocia, które na relatywnie znaczną skalę pojawiło się w okresie transformacji. Sam fakt jego wystąpienia oznacza bowiem jakościową zmianę w stosunku do okresu realnego socjalizmu. Pomijając istotną kwestię kosztów społecznych, należy stwierdzić, że jest ono przejawem wymuszonego przez rynek oszczędzania przez przedsiębiorstwa czynnika pracy. Tego rodzaju zachowań przedsiębiorstw nie rejestrowano na zauważalnym poziomie w poprzednim systemie.

⁴ Por. W. Brus, K. Łąski, *Od Marksa do rynku*, Warszawa 1992, s. 56; J. Winiecki, *Źródła inflacji w gospodarce rynkowej i gospodarce planowej*, Warszawa 1986, s. 174 i n.

⁵ S. Sudół, *Strategie przedsiębiorstw w procesie transformacji i czynniki na nie wpływające*, w: *Przedsiębiorstwo w procesie transformacji rynkowej*, pod red. M. Haffera i W. Kosiedowskiego, Toruń 1993, s. 226-227.

⁶ Tamże; por. także S. Krajewski, *Transformacja przedsiębiorstw państwowych. Bilans mógł być korzystniejszy*, Kongres Ekonomistów Polskich, Warszawa 1993, s. 3 i n.

Jak w każdym złożonym procesie, tak i zmiany dokonujące się wewnątrz przedsiębiorstw przebiegają ze zróżnicowaną dynamiką w poszczególnych ich obszarach. Stosownie do tytułu niniejszego artykułu, w dalszym jego ciągu przedstawia się przemiany strukturalne i organizacyjne w przedsiębiorstwach w okresie transformacji. Są one tu prezentowane jako rezultat badania empirycznego.

2. Wyniki badania zmian (modernizacji) strukturalnych i organizacyjnych w przedsiębiorstwach

2.1. Zakres i metodyka badania

Zmiany (modernizacje) strukturalne i organizacyjne w przedsiębiorstwach stanowiły wycinek zespołowego badania na temat: „Przedsiębiorstwo w procesie transformacji rynkowej”⁸. W strukturze realizowanych prac badawczych mieściły się one, obok innych kwestii, w podtemacie: „Zmiany w sferze zarządzania”⁹. Badanie dotyczyło całego dotychczasowego okresu transformacji, tj. lat 1990–1995. Ogółem objęto badaniem 76 przedsiębiorstw z trzech województw: bydgoskiego, toruńskiego i włocławskiego¹⁰. Charakterystykę ich zbiorowości ukazuje tabela 1.

Tabela 1. Charakterystyka zbiorowości badanych przedsiębiorstw

Lp.	Wybrane cechy przedsiębiorstw	Liczba przedsiębiorstw	Procent w stosunku do ogólnej liczby badanych przedsiębiorstw (76)
1	2	3	4
1.	Zatrudnienie:		
1.1.	do 200 pracowników	28	36,8
1.2.	201–500 pracowników	22	28,9
1.3.	501–1000 pracowników	13	17,1
1.4.	powyżej 1000 pracowników	13	17,1
2.	Status formalnoprawny:		
2.1.	przedsiębiorstwa państwowe łącznie z jednostkami Skarbu Państwa, w tym:	45	59,2
2.1.1.	jednoosobowe spółki Skarbu Państwa	11	14,4
2.2.	przedsiębiorstwa niepaństwowe, w tym:	31	40,8
2.2.1.	spółki pracownicze	14	18,2

⁷ Zob. i por. tamże.

⁸ Temat ten zrealizował na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu zespół naukowy pod kierunkiem prof. dr. hab. Stanisława Sudoła i dr. Włodzimierza Karaszewskiego. Stanowi on integralną część projektu badawczego Komitetu Badań Naukowych: „Procesy transformacji systemu gospodarczego w Polsce – aspekty teorii i praktyki”. Koordynatorem i generalnym wykonawcą powyższego projektu pozostaje Instytut Nauk Ekonomicznych PAN.

⁹ Za realizację wymienionego podtematu w ramach zespołu badawczego odpowiedzialny był autor niniejszego artykułu.

¹⁰ Wskazaną wyżej liczbę (76) poddano badaniu dotyczącemu problemów zmian strukturalnych i organizacyjnych. W całym badaniu natomiast, tzn. w ramach wszystkich podtematów, uczestniczyło ponad 80 przedsiębiorstw.

1	2	3	4
3.	Lokalizacja:		
3.1.	przedsiębiorstwa zlokalizowane poza miastami wojewódzkimi	35	46,1
3.2.	przedsiębiorstwa zlokalizowane w miastach wojewódzkich	41	53,9
4.	Profil produkcyjny:		
4.1.	przedsiębiorstwa wytwarzające dobra inwestycyjne	52	68,4
4.2.	przedsiębiorstwa wytwarzające dobra konsumpcyjne	21	27,6
5.	Dział gospodarki narodowej:		
5.1.	przedsiębiorstwa budowlane	15	19,7
5.2.	przedsiębiorstwa przemysłowe	58	76,3
6.	Kondycja finansowa:		
6.1.	przedsiębiorstwa o bardzo niekorzystnych wynikach finansowych ($w < 0$)*	15	19,7
6.2.	przedsiębiorstwa o bardzo dobrych wynikach finansowych ($w > 2$)*	29	38,2

* Kondycję finansową przedsiębiorstw ustalono stosując metodę uproszczonej analizy dyskryminacji. Wskaźnik „w” liczono według: E. Mączyńska, *Ocena kondycji przedsiębiorstwa*, *Zycie Gospodarcze* 1994, nr 38, s. 44-45.
Źródło tab. 1 i 2: Badanie zespołowe – zob. przypis 8 i 9.

Z danych zawartych w tabelicy wynika, że zbiorowość badanych przedsiębiorstw była pod wieloma względami zróżnicowana. Znalazły się wśród nich firmy różnej wielkości, o różnym statusie formalnoprawnym i własnościowym, zlokalizowana tak w miastach wojewódzkich jak i poza nimi, wytwarzające dobra konsumpcyjne i inwestycyjne oraz należące do różnych działów gospodarki narodowej, a także o zróżnicowanej kondycji finansowej. Była więc to zbiorowość reprezentująca bardzo różne przedsiębiorstwa, aczkolwiek sposób ich doboru do badania nie zakładał formalnych wymogów reprezentatywności.

W omawianym badaniu zmian strukturalnych i organizacyjnych w przedsiębiorstwach zastosowano dwie metody. Główną z nich była ankietyzacja. Na pytania ankiety odpowiadał dyrektor przedsiębiorstwa lub osoba przez niego wskazana jako kompetentna do reprezentowania firmy. Uzupełniająco natomiast badanie wsparto na metodzie analizy przypadków. Ta ostatnia polegała na tym, że w wybranych dwunastu przedsiębiorstwach przeprowadzono pogłębione badanie zachodzących w nich procesów. W ramach tego badania stosowano przede wszystkim technikę wywiadu, która służyła do wzbogacenia zasobu informacji o funkcjonowaniu przedsiębiorstw w latach 1990–1994 oraz, w stopniu w jakim to było możliwe, również w 1995 roku. Respondentami w przeprowadzanych wywiadach byli członkowie ścisłego kierownictwa przedsiębiorstw.

2.2. Skala zmian strukturalnych i organizacyjnych w przedsiębiorstwach

W badanej zbiorowości przedsiębiorstw najczęściej wystąpiły następujące zmiany o charakterze strukturalnym i organizacyjnym (tabela 2):

- zmniejszenie liczby komórek organizacyjnych (w 77,6% przedsiębiorstw)¹¹,
- zmniejszenie liczby stanowisk kierowniczych (w 76,3% przedsiębiorstw),
- likwidacja określonych wydziałów, oddziałów lub filii (w 35,5% przedsiębiorstw).

Wymienione trzy najczęściej występujące warianty zmian modernizacyjnych pozwalają wnioskować, że w pierwszej fazie procesów transformacyjnych przedsiębiorstwa koncentrowały uwagę na likwidacji przerostów w swoich strukturach. W warunkach nieefektywnego, lecz zarazem ekspansywnego systemu realnego socjalizmu zostały wykształcone struktury, które były odzwierciedleniem tychże uwarunkowań systemowych. Fala uderzeniowa, mówiąc w sposób obrazowy, zaczynającego działać mechanizmu rynku musiała uruchomić proces eliminowania niesprawnych obszarów działania i struktur organizacyjnych przedsiębiorstw. Dlatego też uzyskane wyniki wskazujące na dominację zmian o charakterze likwidacyjnym wydają się należeć do istoty początkowej fazy procesu transformacji¹².

Tabela 2. Zmiany strukturalne i organizacyjne w badanych przedsiębiorstwach

Lp.	Wyszczególnienie	Liczba przedsiębiorstw, w których wskazano daną zmianę	Procent przedsiębiorstw, w których wskazano zmianę w stosunku do ogólnej liczby badanych przedsiębiorstw (76)
1.	Zmniejszenie liczby komórek organizacyjnych	59	77,6
2.	Zmniejszenie liczby stanowisk kierowniczych	58	76,3
3.	Likwidacja określonych wydziałów, oddziałów lub filii	27	35,5
4.	Usamodzielnienie się określonych wydziałów, oddziałów lub filii	12	15,8
5.	Wydzielenie określonych rodzajów działalności przedsiębiorstwa w samodzielne podmioty gospodarcze (np. gospodarka remontowa, transport itp.)	10	13,2
6.	Zwiększenie liczby komórek organizacyjnych	8	10,5
7.	Zwiększenie liczby stanowisk kierowniczych	7	9,2
8.	Inne zmiany, w tym:	10	13,2
	a) reorganizacja komórek handlowych	3	3,9
	b) redukcja zatrudnienia na stanowiskach nieprodukcyjnych	2	2,6

¹¹ Przytoczone w tym punkcie oraz w dalszym ciągu artykułu wskaźniki procentowe oznaczają odsetek przedsiębiorstw badanej zbiorowości, w których wskazano na wystąpienie danego zjawiska (procesu).

¹² Zob. i por. J.M. Dąbrowski, M. Fedorowicz, A. Levitas, *Przedsiębiorstwa państwowe w procesie transformacji gospodarczej 1992-93 — Wyniki badań*, Transformacja gospodarki 1993, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, nr 38, s. 48.

Traktując o likwidacji, a *de facto* – o zmniejszeniu w strukturach przedsiębiorstw liczby komórek organizacyjnych, stanowisk kierowniczych, wydziałów lub filii, należy mieć na uwadze fakt, że proces ten był nie tylko przejawem zmian modernizacyjnych polepszających ekonomikę przedsiębiorstw w związku ze zmianą systemu. W pewnej mierze mógł być i, jak można sądzić, spowodowany został także przez recesję gospodarki w okresie transformacji. Zauważalne jest w powyższym względzie stosunkowo pokaźne niewykorzystanie majątku produkcyjnego podczas transformacji, w części występujące z powodu nieprzystosowań strukturalnych majątku do wymogów gospodarki rynkowej, a w części z przyczyny niskiej koniunktury w gospodarce¹¹.

W przeprowadzonym badaniu do relatywnie rzadziej wskazywanych zmian strukturalnych i organizacyjnych należą:

- usamodzielnienie się określonych wydziałów, oddziałów lub filii (w 15,8% przedsiębiorstw),
- wydzielenie określonych rodzajów działalności przedsiębiorstwa w samodzielne podmioty gospodarcze, np. gospodarka remontowa, transport itp. (w 13,2% przedsiębiorstw),
- zwiększenie liczby komórek organizacyjnych (w 10,5% przedsiębiorstw),
- zwiększenie liczby stanowisk kierowniczych (w 9,2% przedsiębiorstw).

Inne zmiany strukturalne i organizacyjne wymieniano w zasadzie tylko sporadycznie, a więc ich występowanie w badanej zbiorowości przedsiębiorstw nie było znaczące.

Wymienione zmiany posiadają charakter usprawniający i rozwojowy. Skala nasilenia ich występowania natomiast pozwala stwierdzić, że należały one w badanych przedsiębiorstwach do stosunkowo rzadkich. Przedsiębiorstwa w pierwszych latach transformacji systemowej przede wszystkim pozbywały się balastu z przeszłości, likwidując nieefektywne przerosty w swoich strukturach i organizacji. Niemniej występujące, chociaż jeszcze relatywnie rzadkie, zmiany usprawniające i rozwojowe mogą oznaczać, że procesy transformacyjne w przedsiębiorstwach wchodzą już stopniowo w jakościowo nowy etap.

2.3. Zróźnicowanie nasilenia zmian strukturalnych i organizacyjnych w przedsiębiorstwach

Omawiane zmiany strukturalne i organizacyjne wykazują w kilku przypadkach zauważalne zróźnicowanie nasilenia ich występowania w zależności od cech przedsiębiorstw. Jednym z przykładów w powyższym względzie jest sytuacja finansowa. We wszystkich firmach znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej ($w < 0$), zmniejszono liczbę komórek organizacyjnych i liczbę stanowisk kierowniczych. Pozostałe zmiany wprowadzono z trochę mniejszą częstotliwością niż przeciętnie w całej badanej zbiorowości przedsiębiorstw, przy czym nie wystąpiły tu w ogóle przypadki zwiększenia liczby komórek organizacyjnych i liczby stanowisk kierowniczych. W przedsiębiorstwach z kolei najlepszych ze względu na stan finansowy ($w > 2$), nieco rzadziej niż przeciętnie zmniejszono liczbę komórek organizacyjnych (w 69,0% przedsiębiorstw) oraz stanowisk kierowniczych (w 69,0% przedsiębiorstw) i jednocześnie częściej niż przeciętnie zwiększano liczbę komórek organizacyjnych (w 17,2% przedsiębiorstw).

¹¹ Szacuje się, że w warunkach gospodarki rynkowej nie znajdzie w ogóle zastosowania około 25% majątku produkcyjnego brutto, wytworzonego w Polsce w okresie realnego socjalizmu. Dlatego też występująca nadwyżka nie wykorzystanego majątku ponad wskazane 25% może być uznana jako rezultat niskiej koniunktury gospodarczej. Zob. i por. P. Glikman, *Czy wolny potencjał jest czynnikiem wzrostu*, Życie Gospodarcze 1994, nr 8, s. 20-21; P. Glikman, *Dźwignie rozwoju*, Życie Gospodarcze 1994, nr 34, s. 19.

Inną cechą różnicującą nasilenie omawianych zmian jest wielkość przedsiębiorstw. W przedsiębiorstwach dużych (zatrudniających ponad 1000 pracowników) kilkakrotnie częściej niż przeciętnie w całej zbiorowości dokonywano wydzielenia określonych rodzajów działalności przedsiębiorstw w samodzielne podmioty gospodarcze. Zjawisko to wystąpiło w 53,8% przedsiębiorstw dużych, gdy przeciętnie zostało stwierdzone tylko w 13,2% przedsiębiorstw. Może więc być ono uznane za domenę przedsiębiorstw dużych, co wydaje się naturalne.

W pewnej mierze cechą różnicującą nasilenie przemian strukturalnych i organizacyjnych w przedsiębiorstwach jest miejsce ich lokalizacji. Okazało się, że w odniesieniu do niektórych zmian określonych w poprzednim punkcie artykułu mianem rozwojowych, pomimo ich względnej rzadkości występowania w ogóle, przedsiębiorstwa zlokalizowane w miastach wojewódzkich wyprzedzały firmy znajdujące się poza tymi miastami. Kwestia dotyczy w szczególności wydzielenia określonych rodzajów działalności przedsiębiorstwa w samodzielne podmioty gospodarcze. Zmiana ta wystąpiła w 19,5% przedsiębiorstw w miastach wojewódzkich i tylko 5,7% przedsiębiorstw zlokalizowanych poza nimi. Podobne, aczkolwiek stosunkowo mniejsze, różnice występują w odniesieniu do zwiększenia liczby komórek organizacyjnych. Zwiększenie to odnotowano w 12,2% przedsiębiorstw w miastach wojewódzkich i w 8,6% przedsiębiorstw poza miastami wojewódzkimi. Wskazany kierunek zależności zmian rozwojowych w przedsiębiorstwach od ich lokalizacji nie znalazł jednak w jednym przypadku potwierdzenia¹⁴. Chodzi tu o usamodzielnienie się określonych wydziałów i filii. Następowo ono częściej w przedsiębiorstwach zlokalizowanych poza miastami wojewódzkimi, tj. w 20,0% ich liczby, niż w miastach wojewódzkich – w 12,2% przedsiębiorstw.

Do interesujących zależności w niektórych przedsiębiorstwach należy zaliczyć także wzajemne relacje między wzrostem liczby komórek organizacyjnych a wzrostem liczby stanowisk kierowniczych. W jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa i w przedsiębiorstwach zatrudniających od 501 do 1000 pracowników wzrosła liczba komórek organizacyjnych (odpowiednio: w 9,1% oraz w 15,4% przedsiębiorstw), natomiast nie zwiększyła się liczba stanowisk kierowniczych. Nie wnikając w kwestię zróżnicowania nasilenia wzrostu liczby komórek organizacyjnych w wymienionych dwóch typach przedsiębiorstw, występujący jednocześnie z tym wzrostem brak wzrostu liczby stanowisk kierowniczych można tłumaczyć na dwa sposoby. Zjawisko to mogło wystąpić, jeżeli jako wzrost liczby komórek organizacyjnych potraktowano tworzenie nowych samodzielnych stanowisk pracy podległych dotychczasowym kierownikom lub wówczas, gdy wraz ze wzrostem liczby komórek organizacyjnych zmniejszano liczbę pracowników w randze zastępców kierowników.

W podobny sposób, lecz przyjmując przeciwne do wyżej wskazanych zmian kierunki liczby stanowisk samodzielnych i zastępców kierowników, można tłumaczyć większy przyrost liczby stanowisk kierowniczych niż liczby komórek organizacyjnych. Ta ostatnia sytuacja wystąpiła w przedsiębiorstwach budowlanych i zatrudniających do 200 pracowników. W firmach budowlanych liczba stanowisk kierowniczych wzrosła w 20,0%, a liczba komórek organizacyjnych w 13,3% przedsiębiorstw. Analogiczne wskaźniki dla firm zatrudniających do 200 osób wynosiły 14,3% i 10,7%. Przy okazji należy skonstatować, że zwłaszcza w firmach budowlanych zarówno przyrost liczby stanowisk kierowniczych, jak i komórek organizacyjnych występował zauważalnie częściej niż przeciętnie w badanej zbiorowości przedsiębiorstw (por. tabelę 2).

¹⁴ Stwierdzono także jeden przypadek minimalnego tylko potwierdzenia wskazanego kierunku zależności. Rzecz dotyczy zwiększenia liczby stanowisk kierowniczych. Zmiana ta niewiele częściej występowała w przedsiębiorstwach w miastach wojewódzkich (w 9,8% przedsiębiorstw) niż poza tymi miastami (w 8,6% przedsiębiorstw).

3. Podsumowanie

Uzyskane wyniki badania wydają się uzasadniać twierdzenie, że wraz z wejściem polskiej gospodarki w proces transformacji systemowej część przedsiębiorstw znalazła się w szoku strategicznym. Były to przede wszystkim wspomniane już przedsiębiorstwa-„maruderzy”, a *de facto* – przedsiębiorstwa, w których nie wprowadzono żadnych zmian strukturalnych i organizacyjnych. Pozostała grupa przedsiębiorstw może być podzielona na dwie nierówne części. W swojej większości przedsiębiorstwa uruchomiły działania likwidujące przerosty strukturalne pochodzące z poprzedniego systemu, a powodujące nieefektywność ich funkcjonowania. Pewna, relatywnie nieduża jeszcze, liczba przedsiębiorstw podjęła również działania kreujące nową własną strukturę wewnętrzną, warunkującą, jak można sądzić, ich efektywną ekspansję na rynku¹⁵. Upowszechnienie się tych ostatnich działań stanowi *conditio sine qua non* postępów w transformowaniu polskiej gospodarki.

Upowszechnienie się podstaw adaptacyjno-rozwojowych w funkcjonowaniu przedsiębiorstw pozostaje w pewnym stopniu określone przez ich atrybuty. Dowiodło tego wskazywane w artykule zróżnicowanie nasilenia występowania zmian strukturalnych i organizacyjnych w zależności od atrybutów przedsiębiorstw. Niemniej problem jest zdecydowanie obszerniejszy. Na zachowania przedsiębiorstw wpływa bowiem także otoczenie, w którym one funkcjonują i z którym współdziałają na zasadzie sprzężeń zwrotnych. Jest to jednak, sam w sobie bardzo rozległy, odrębny temat.

¹⁵ Są to przedsiębiorstwa, które swego czasu zostały nazwane przez Stanisława Sudoła mianem liderów transformacji. Por. S. Sudół, dz. cyt., s. 226.