

Tadeusz Przeciszewski

Miejsce zreformowanej gospodarki samorządowo-komunalnej w systemie społecznej gospodarki rynkowej

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia 29-30, 1-21

1995-1996

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA

VOL. XXIX/XXX, 1

SECTIO H

1995/1996

Zakład Polityki Społecznej, Gospodarczej i Przestrzennej
Wydziału Ekonomicznego UMCS

Tadeusz PRZECISZEWSKI

**Miejsce zreformowanej gospodarki samorządowo-komunalnej
w systemie społecznej gospodarki rynkowej (SGR) ***

The Place of the Reformed Self-Governing — Communal Economy in the System
of the Social Market Economy (SME-SGR)

OGÓLNE ZAŁOŻENIA KONCEPCJI SYSTEMOWEJ
SPOŁECZNEJ GOSPODARKI RYNKOWEJ (SGR)

Opracowanie obecne jest już trzecim z kolei — w ramach cyklu referatów, przedstawianych przez autora na poprzednich konferencjach społeczno-naukowych. Pierwszy z nich był wygłoszony na Konferencji Instytutu Obywatelskiego, w maju 1992 r. na temat: Prywatyzacja — Rynek — Demokracja i dotyczył syntezy problemów ekonomicznych SGR.¹ Drugi referat został przedstawiony na wspólnej Konferencji Instytutu Obywatelskiego i KUL w Lublinie, w listopadzie 1992 r. na temat: Chrześcijańskiej inspiracji w życiu społeczno-politycznym. Referat ten rozszerzał pojęcie SGR do ram ekospołecznej gospodarki rynkowej, eksponując zwłaszcza jej założenia chrześcijańsko-społeczne.² Ze względu na dostęp-

* Pełny tekst referatu przedstawionego na Konferencji Społeczno-Naukowej Instytutu Obywatelskiego w Warszawie w marcu 1993 r. Temat Konferencji: Prywatyzacja w procesie reformowania gospodarki samorządowo-komunalnej. Skrócona wersja referatu opublikowana została w „Vademecum Działacza i Pracownika Samorządowego”, *Gmina gospodarzem, Tow. Wolnej Wszechnicy Polskiej*. Warszawa 1995. s. 11—21.

¹ T. Przeciszewski, *Struktura własnościowa w systemie SGR — społecznej gospodarki rynkowej*, Rzesz. Zesz. Nauk. — Prawo—Ekonomia, 1994 s. 63—81. ss. 28+2 strony streszczenia.

² T. Przeciszewski, *Społeczna i ekologiczna gospodarka rynkowa*. [w:] *Chrześcijańska inspiracja w życiu społeczno-politycznym*. Materiały z Konferencji, Lublin 20—21 XI 1992. Red. i wydawca P. Kryczła, Lublin 1993, s. 97—131.

ność powyższych dwu tekstów, w treści obecnego opracowania będą dokonywane tylko możliwie zwarte nawiązania do ich przedmiotu, przy akcentowaniu problemów i aspektów dotychczas nie uwzględnianych.

Konieczność poszukiwania pewnych koncepcji systemowych i perspektywicznych wynika z niedostatku instrumentów wyłącznie techniczno-ekonomicznych — dla pomyślnego przeprowadzenia trudnego procesu transformacji własnościowej.

Znane są różne tradycyjne koncepcje systemowe, apelujące do solidaryzmu społecznego lub interesu klasowego. Pierwsze wyrażały się w rozmaitych formach gospodarki kierowanej i państwa opiekuńczego (Welfare State), drugie — w różnych odmianach socjalizmu i syndykalizmu. Nowatorski charakter pod tym względem posiada koncepcja — społecznej (ekospołecznej) gospodarki rynkowej — SGR. Za jej cechy charakterystyczne uznać można dążenie do pogodzenia solidaryzmu społecznego z interesem ekonomicznym możliwie szerokich grup społecznych, wykraczających poza granice jakiegokolwiek jednej klasy społecznej — przy uwzględnieniu aspektu etyczno-społecznego zagadnienia oraz poziomu ogólnego rozwoju danego kraju.

Gdy dzisiaj w Polsce nawiązuje się do koncepcji SGR, ma się na ogół na myśli jej wersję powstałą w RFN w latach 1947—1948, co uznać można za wąski sposób jej rozumienia. Autor prezentuje szeroki sposób jej rozumienia, uwzględniający zarówno zachodnioniemiecki punkt wyjścia, jak i dorobek encyklik społecznych Kościoła oraz wkład niektórych krajów zachodnich i własne doświadczenia polskie.

Zachodnioniemiecki punkt wyjścia koncepcji SGR jest już dzisiaj bogato udokumentowany, przede wszystkim w dwu zbiorach wydanych przez AE w Katowicach.³ Jest sprawą interesującą, że aktualność koncepcji SGR przetrwała etap rządów zachodnioniemieckiej chrześcijańskiej demokracji. Następne rządy socjaldemokratycznej SPD utrzymały linię rozwojową gospodarki, w postaci koncepcji SGR, ale już z nieco innymi akcentami. Jak pisze w cytowanym zbiorze (AE Katowice z 1991 r.) prof. J. Meisner, zwykło się w RFN „Mówić, że gdy rządy sprawuje SPD, eksponuje się aspekt socjalny społecznej gospodarki rynkowej, zaś gdy u steru znajduje się CDU — podnosi się aspekt rynkowy”.⁴

Jest to bardzo ważne stwierdzenie, świadczące o tym, iż koncepcja SGR stała się w RFN istotnym pomostem — między społeczno-ekonomicz-

³ Pierwszy zbiór: *Społeczna gospodarka rynkowa*. Materiały z ogólno-polskiej konferencji naukowej pod przewodnictwem prof. J. Meisnera, Instytut Ekonomii AF, Katowice 1991, ss. 251. Drugi zbiór: *Społeczna gospodarka rynkowa. Szanse realizacji w Polsce*. Instytut Ekonomii AE Katowice, Katowice 1992, ss. 240. W obydwu tych zbiorach znajdują się kolejne referaty autora.

⁴ Meisner, *op. cit.*, s. 17.

nym programem CDU, chrześcijańskiej demokracji oraz SPD, socjaldemokracji.

Pomimo nieposługiwania się w innych krajach zachodnich terminem SGR, zbliżona do niej koncepcja systemowa staje się w niektórych z nich podobnym pomostem między, ponownie, tamtejszą socjaldemokracją a szeroko pojętym liberalizmem społecznym. Tę ostatnią platformę określa autor jako SGR w szerokim rozumieniu tego terminu, analizując ją głównie na poniższych dwu przykładach:

a) oryginalnej doktryny demokracji francuskiej, sformułowanej przez byłego prezydenta V. Giscard d'Estaing w latach 1974—1976,⁵

b) głośnej teorii społeczeństwa poprzemysłowego, której głównym twórcą był amerykański uczoney Daniel Bell, również w latach 70.⁶

W latach 80. nastąpiło wzbogacenie treści zachodniego liberalizmu społecznego przez powrót do idei akcjonariatu pracowniczego (idei, wysuniętej już w końcu XIX w. przez uczonych katolickich, współpracujących przy opracowaniu pierwszej encykliki społecznej Kościoła z 1891 r. pt. *Rerum Novarum*). W Stanach Zjednoczonych ideę tę zainicjował kalifornijski prawnik i finansista, Louis Kelso już na przełomie lat 50. i 60.⁷, podczas gdy w W. Brytanii i Europie kontynentalnej — wyrosła ona jako swoisty produkt uboczny tamtejszych procesów prywatyzacji sektora publicznego gospodarki.

Kolejne podstawy koncepcji SGR, łączące się ze wskazaniem katolickiej myśli społecznej, przedstawia w sposób rozwinięty autor w referacie, cytowanym w przypisie 2.

Przechodząc do nie uwzględnianych dotychczas, lub uwzględnianych tylko w sposób niedostateczny, założeń koncepcji SGR, należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na wielką rolę szeroko pojętego rachunku społeczno-ekonomicznego.

Kryterium efektywności różnych rozwiązań systemowych nie może zamykać się w ramach rachunku rentowności przedsiębiorstwa o charakterze krótkookresowym. Już od dawna stwierdza się, że niezbędne jest wzięcie pod uwagę zarówno kryterium rentowności długookresowej, uwzględniającej przede wszystkim gospodarowanie majątkiem trwałym,

⁵ Pierwszy zarys koncepcji V. Giscard d'Estaing sformułowane został w pracy: *Democratie française*. Fayard (1976). Wyd. 1977. Livre de poche. Paris. a dwa następnego jego rozwinięcia w publikacjach z 1981 (*L'Etat de la France*) i z 1987 (*Deux Français sur trois*).

⁶ D. Bell, *The Coming of Post-Industrial Society. A Venture in Social Forecasting*. Basic Books Inc. Publishers, New York 1973.

⁷ Zob. K. S. Ludwiniak, *Pracownik właścicielem*. Editions Spotkania. Lublin—Paryż 1989, s. 71—112.

jak i tzw. koszty zewnętrzne, które pojedynczy przedsiębiorca przerzuca: na bezpośrednie otoczenie (stan środowiska naturalnego), pracowników (stan BHP) lub całe społeczeństwo (wydatki budżetowe na ochronę środowiska, a także w pewnym stopniu na utrzymanie bezrobotnych oraz inwalidów po wypadkach przy pracy).

W konkretnym rachunku korzyści prywatyzacji nie bierze się pod uwagę utraty tzw. dywidenty społecznej, czyli zysku netto przedsiębiorstw publicznych, wpływającego do budżetu (poza ich opodatkowaniem); utrata ta będzie musiała być zrekompensowana wyższym opodatkowaniem ludności oraz pozostałych podmiotów gospodarczych. Drugim kosztem społecznym prywatyzacji, w przypadku przejścia zakładu na własność podmiotów zagranicznych jest zmniejszenie możliwości rozwojowych gospodarki — z uwagi na spadek importu produkcyjnego (na skutek wywozu za granicę zysku w obcych walutach, uzyskanego w eksporcie).

Najbardziej ogólny charakter ma ograniczanie się typowych liberalów do analizy wyłącznie procesów rynkowych, co zawęża rolę państwa i jego interwencji w odniesieniu do rosnącej roli zjawisk pozarynkowych (uznając oczywiście, ważne miejsce interwencji państwa w odniesieniu do samych zjawisk rynkowych, z ochroną konkurencji, polityką podatkową, pieniężną i celną na czele).

Znaczenie procesów i zjawisk pozarynkowych wyraża się w dorobku ruchu na rzecz przechodzenia na nowe mierniki rozwoju; w ich ramach dotychczasowy syntetyczny miernik rozwoju w postaci konsumowanej części dochodu narodowego, jak też szerszej jego koncepcji zachodniej, w formie GNP, czyli produktu narodowego brutto, coraz częściej proponuje się zastąpić miernikiem dobrobytu ekonomicznego lub społecznego. Ten nowy miernik wymaga dokonania trzech następujących operacji, zmniejszających lub zwiększających obecny miernik konsumowanej części GNP, jako odpowiednika poziomu życia ludności:

1) operacji o zmiennym wyniku, tj. zmniejszającym obecny miernik w fazie prosperity i zwiększającym w fazie recesji. Chodzi tu o przejście z wydatków pieniężnych gospodarstw domowych (GD) — jako odpowiednika ich poziomu życia — na sumę dwu nowych wielkości: a) tychże pełnych wydatków w odniesieniu do dóbr nietrwałych (żywność) i półtrwałych (odzież i obuwie); b) tylko amortyzacji w odniesieniu do tzw. dóbr trwałego użytku — DTU (pralki, lodówki, samochody). Pozostała część wydatków na DTU byłaby rejestrowana na nowym koncie: wzrostu wartości trwałego majątku konsumpcyjnego, czy też nieprodukcyjnego;

2) operacji zwiększającej w sposób istotny poziom życia o charakterze rynkowym o dwie pozycje pozarynkowe, wyrażające się w wycenie

tw. konsumpcji naturalnej GD oraz czasu wolnego. Wycena ta polega na wymnożeniu długości czasu, przeznaczonego na odpowiednie czynności, ustalonego w badaniach budżetów czasu ludności, przez płacę godzinową; może to być płaca średnia lub lepiej, dotycząca czynności realizowanej przez określony zawód (np. pielęgniarki, przedszkolanki, czy kucharki, gdy chodzi o typowe czynności, wykonywane przez kobiety w domu);

3) operacji zmniejszającej ogólny dobrobyt — o równoległą wycenę nie restytuowanych strat i pogorszenia stanu środowiska naturalnego oraz o rzeczywiste nakłady, w szczególności gospodarki komunalnej, na usuwanie tegoż pogorszenia.

W literaturze przedmiotu opisane są oszacowania wielkości miernika dobrobytu społecznego (MDS), na tle odpowiednich części składowych dotychczasowego miernika GNP, dokonane po raz pierwszy w Stanach Zjednoczonych i Japonii w 1971 r. oraz we Francji w 1975 r. Wyniki tych oszacowań oraz prac własnego zespołu badawczego, dotyczących Polski, przedstawił autor szczegółowo w syntetycznym raporcie z 1990 r.⁸

Praktyczne znaczenie tego rodzaju oszacowań dotyczy konieczności interwencji państwa, która miałaby na celu bezpośrednie zmniejszenie strat i zagrożeń ekologicznych. W dłuższej perspektywie konieczne jest wyprowadzanie wniosków ze zmian w blisko połowie dodatnich pozycji miernika dobrobytu, związanych z rozmiarami czynności, wykonywanych wewnątrz GD oraz czasu wolnego. W okresach kryzysów gospodarczych ludność może „ratować” swój poziom życia zarówno przez analizowane już zjawiska tzw. drugiego obiegu, jak i nie analizowane rozmiary swojego trzeciego obiegu, tj. powrót do konsumpcji i samozaopatrzenia naturalnego (produkcji i usług na potrzeby własne).

SZCZEGÓLNIIE WAŻNE DOŚWIADCZENIA POLSKI W OKRESIE MIĘDZYWOJENNYM

Powyższe założenia ogólne koncepcji SGR wiążą się z dorobkiem teoretycznym i praktycznym, o charakterze uniwersalnym, czy też światowym. Drugim ich niezbędnym członem muszą być własne doświadczenia polskie, jeśli koncepcja ta ma być narzędziem, przydatnym do rozwiązywania trudnych problemów transformacji systemowej w naszych aktualnych warunkach.

Nawiązanie do doświadczeń, również pozytywnych, minionego 45-letniego tzw. realnego socjalizmu jest sprawą wysoce skomplikowaną. Wyni-

⁸ T. Preciszewski, *Planowanie i prognozowanie społeczne w systemie polityki społecznej*. Raport końcowy (synteza) z badań w ramach podprogramu 09.09.17 [w:] CPBP *Polityka społeczna w Polsce TWWP*, Warszawa 1990, s. 214 i n.

ka to, między innymi, z braku pełnej dokumentacji oraz zbyt emocjonalnego podejścia ze strony przeciwników i obrońców dawnego systemu, czego przewyciężenie wymagać będzie jeszcze dłuższego czasu. Dlatego konieczne jest sięgnięcie do dalszej przeszłości — w postaci doświadczeń okresu międzywojennego, okresu pełnej niepodległości i znacznych osiągnięć, zarówno o charakterze teoretyczno-metodologicznym, jak i praktyczno-ekonomicznym. W pierwszej kolejności interesujące byłyby próby oderwania założeń społeczno-gospodarczych od tradycyjnych opcji społeczno-politycznych, rozróżniających klasyczną prawicę i lewicę. Jedną z udanych prób w tej dziedzinie dokonali działacze byłej Narodowej Partii Robotniczej (NPR).

Specyfika stanowiska NPR uwidoczniła się najwyraźniej w okresie w pełni demokratycznego składu Sejmu, istniejącego do 1926 r. Polegała ona na swoistej opcji dwubiegunowej lub też centrum dwubiegunowym: a) na biegunie społeczno-ekonomicznym posłowie NPR głosowali wspólnie z ówczesną lewicą społeczną (sami zresztą stanowiąc jej najbardziej umiarkowane skrzydło); b) na biegunie polityczno-moralnym — oddawali głosy wspólnie z chrześcijańsko-narodową prawicą społeczną (w skład której wchodziła także ówczesna demokracja, połączona z NPR w r. 1937; ugrupowania te utworzyły Chrześcijańskie Stronnictwo Pracy. Nawiązanie powyższe nie może być oczywiście obecnie zbyt dosłowne i posiadać wyraźnej opcji politycznej. Jego aktualną i zmodyfikowaną wersję proponuje autor ująć w postaci przetłumaczenia skrótu NPR na trzy naczelnne wartości, które przyświecały tej formacji politycznej w okresie międzywojennym, będąc wysoce aktualne również w naszych obecnych warunkach: *Naród — Praca — Rozwój*. Stosując te wartości do proponowanego wariantu polskiego — uniwersalnej koncepcji SGR — proponuje autor dokonać tego w sposób następujący:

1) Kompleks SGR rozbić na dwie części: a) samą gospodarkę rynkową (GR), b) jej społeczną przeciwwagę (S) broniącą, chroniącą i stymulującą niezbędne wartości i cele, wykraczające poza same kategorie rynkowe.

2) W ramach społecznej przeciwwagi (S) wyróżnić można z kolei: a) obronę wartości o przeważającym charakterze ekonomicznym: *Narodu (N)*, w sensie głównie gospodarki narodowej; b) obronę wartości o przeważającym charakterze społeczno-socjalnym: *Pracy (P)*; c) stymulowanie ewolucji w kierunku wyższych etapów rozwoju ekonomicznego i społecznego *Rozwoju (R)*.

W ten sposób proponowany wariant polski uniwersalnej koncepcji SGR można określić ogólnie symbolami SGR — NPR.

W aspekcie praktycznym, zbliżony do powyższego, model funkcjonowania gospodarki realizowany był w pewnym stopniu już przed przewrotem majowym z 1926 r., a tym bardziej po przewrocie. Model ten pole-

gał na ukształtowaniu się systemu umiarkowanej gospodarki regulowanej (lub kierowanej), opartej na pluralizmie sektorów własnościowych, w ramach którego to pluralizmu szczególna uwaga zwrócona była na możliwie racjonalny system zarządzania przedsiębiorstwami sektora publicznego, zwłaszcza państwowego. System ten nazywał się komercjalizacją, wiążąc się z maksymalnym jego upodobnieniem do zarządzania spółkami prywatnymi i mieszanymi.⁹

Ogólne rozmiary sektora publicznego w okresie międzywojennym należy uznać za znaczne i rosnące w czasie. Według miernika majątku narodowego oceniano własność Skarbu Państwa na ok. 8% w 1918 r. i na ok. 20% w 1938 r. Inwestycje, finansowane przez budżet państwa, szacowano w końcu lat 30. na ok. 50%. Zatrudnienie w gospodarce rządowej oceniano w 1923 r. na ok. 26% pracowników najemnych (poza robotnikami rolnymi); z uwagi na relatywnie wyższe płace w tej gospodarce niż w sektorze prywatnym, stanowiło to ok. 35%, czyli ponad 1/3 ogólnego funduszu płac. Udział państwa w obrotach przemysłu i handlu szacowano w 1938 r. na 20%, w sumie bilansowej wszystkich banków na 77%, w kolejnictwie na 93%, prawie 100% w żegludze morskiej i 100% w lotnictwie. Poważną rolę odgrywały także przedsiębiorstwa mieszane, państwowo-prywatne.

Tab. 1. Udział poszczególnych rodzajów dochodów budżetu państwa
The proportion of particular types of state budget incomes

	1927/28		1937/1938	
	mln zł	%	mln zł	%
Ogółem	2291,0	100,0	2049,0	100,0
Wpływy z monopolii	795,6	34,8	664,5	32,4
Wpływy z podatków bezpośrednich	615,8	26,9	723,2	35,3
Pozostałe dochody	878,6	38,3	661,3	32,3

Jak widać z zestawienia, rola wpływów z monopolii była w okresie międzywojennym bardzo poważna. Jeśli dodalibyśmy do nich wpływy z przedsiębiorstw państwowych (p.p.) nie będących monopolami, w wys. ok. 4,5% (wiersz 4), to w roku 1937/1938 udział łącznych wpływów z działalności gospodarczej państwa wyniósłby 36,9%, wysuwając się na I miejsce przed podatki bezpośrednie i pozostałe dochody. Z kolei struktura wpływów z monopolii była taka, że w 1937/1938 r. na I miejscu znajdo-

⁹ Charakterystyki interesujących nas tu doświadczeń okresu międzywojennego dokonuje się głównie w dwu następujących pracach, uwzględniających większość ważniejszych publikacji z tego okresu: I. S t u d z i ń s k a, *Sektor publiczny w gospodarce polskiej okresu międzywojennego* Lublin 1973, maszynopis, ss. 125, praca wykonana w UMCS w Lublinie pod kierunkiem autora; T. P r z e c i s z e w s k i, *System P-P-B (prognozowania, planowania i budżetowania) w sferze polityki społecznej*. Warszawa—Lublin, 1991, maszynopis, ss. 50; raport w ramach programu badawczego UMCS.

wały się wpływy z monopolu tytoniowego, wynosząc 14,0% (i rosnąc w czasie), przy drugoplanowej roli monopolu spirytusowego, reprezentującej 10,5% (i malejącej w czasie). Udział pozostałych trzech monopolów: solnego, loteryjnego i zapalczanego był niewielki (przy tym relatywnie najwyższy pierwszego, tj. solnego, a relatywnie najniższy ostatniego, tj. zapalczanego)

Przyczyny tak znacznej roli własności Skarbu Państwa, dyskutowanej w ówczesnej literaturze przedmiotu, podkreślały względy obiektywne i pragmatyczne, bez udziału ideologicznych i doktrynalnych. W pierwszych latach niepodległości wiązały się one z przyspieszeniem odbudowy powojennej i scalenia gospodarki, wywodzącej się z poprzednich trzech zaborów, nie mających dostatecznego powiązania komunikacyjnego. Dalsze względy wynikały z sytuacji geopolitycznej kraju, wymagającej budowy silnego przemysłu obronnego. W okresie kryzysu w latach 1929—1933 dołączyła konieczność przejmowania przez państwo niektórych największych zakładów przemysłu lekkiego, dla zapobieżenia ich bankructwu i masowemu wzrostowi bezrobocia. Z uwagi na słaby dopływ kapitału zagranicznego, wszystkie największe inwestycje musiały mieć charakter państwowy lub z udziałem państwa, jak: budowa portu gdyńskiego, linii kolejowej Śląsk—Gdynia oraz Centralny Okręg Przemysłowy (COP).

Końcowe efekty znacznej roli własności państwa, w postaci udziału dochodów, jak wynika z zestawienia, były znaczne w odniesieniu do wpływów z monopolu skarbowych, natomiast niezbyt intensywne w zakresie wpływów z pozostałych przedsiębiorstw państwowych (p.p.) o charakterze gospodarczo-produkcyjnym. Do właściwej oceny tego stosunkowo niewielkiego udziału trzeba mieć na uwadze dwa fakty: a) znaczną rolę nie-dochodowego przemysłu zbrojeniowego na szczeblu własności rządowej; b) podobnie istotny udział przedsiębiorstw, także nie zawsze dochodowych, o charakterze użyteczności publicznej (zarówno na szczeblu własności rządowej, jak i samorządowo-komunalnej, czyli terenowej). Analizując sytuację w tej ostatniej dziedzinie, tj. własności terenowej, należy podkreślić występowanie kilku jej szczebli: 1) gminnego, 2) Powiatowych Związków Samorządowych, 3) Wojewódzkich Związków Samorządowych (istniejących przed r. 1939 w 3 województwach: poznańskim, pomorskim i śląskim), 4) miejskiego — przy uwzględnieniu trzech typów miast: a) nie wydzielonych z samorządu powiatowego, liczących poniżej 25 tys. ludności, b) wydzielonych, c) m. st. Warszawy i m. Łodzi. Ponadto istniało ok. 50 związków międzykomunalnych — dla realizacji jakiegoś konkretnego celu.

W ramach podatków samorządowych występowały: dodatki do podatków państwowych, udziały w tych podatkach oraz samoistne podatki komunalne: drogowy, hotelowy, wyrównawczy (gmin wiejskich), inwesty-

cyjny, opłaty komunalne (za korzystanie z urządzeń komunalnych) oraz za czynności administracyjne. W ramach całości budżetów samorządowych gminy wiejskie wydawały ok. 16% ogólnego budżetu, związki powiatowe (głównie na budowę i utrzymanie dróg) — ok. 19%, gminy miejskie — ok. 61% (w tym samo m. st. Warszawa 17%). Szczególnie nas tu interesująca przedsiębiorczość komunalna w postaci przedsiębiorstw komunalnych (p.k.) była domeną gmin miejskich, podczas gdy gminy wiejskie zajmowały się głównie pomocą dla rolnictwa. Zasadniczą formą p.k. były przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, działające z reguły na prawach wyłączności. Oceniano ich udział na ok. 80% ogólnej liczby p.k. Były to takie zakłady, jak elektrownie, gazownie, komunikacja, wodociągi i kanalizacja oraz oczyszczanie miast.

Do pozostałej grupy p.k. należały przedsiębiorstwa przemysłowo-handlowe, posiadające charakter dochodowy. Chodziło tu w pierwszej kolejności o tzw. przedsiębiorstwa pomocnicze; działające na użytek danego miasta, w celu zmniejszenia kosztów prowadzenia innych zakładów komunalnych. Były wśród nich: a) cegielnie, niezbędne do budowy szkół i budownictwa mieszkaniowego (33 zakłady w 1939 r.); b) betoniarnie, powiązane z robotami publicznymi (54 w 1939 r.); c) klinkiernie; d) kamieniołomy; e) tartaki. W zakresie działalności aprowizacyjnej samorządu istotne znaczenie miały rzeźnie (678 w 1938 r.), a także mleczarnie, piekarnie, chłodnie, targowiska i składy opału.

Przy znacznej roli całości sektora publicznego w gospodarce okresu międzywojennego, równie ważny był racjonalny sposób zarządzania, określany jako system komercjalizacji. Wiąże się to z ogólniejszym zagadnieniem zasad budżetowania, czyli budowy i planowania budżetu państwa. Wśród zasad budżetowania ukształtowały się w długim okresie ewolucji historycznej takie z nich, jak: zasada przejrzystości (czyli rozbudowanej, logicznej klasyfikacji), powszechności, jedności i prawdziwości. Za najważniejszą z nich uznać można zasadę powszechności lub zupełności budżetu, która wymaga, aby wszystkie wydatki i dochody państwowe były wstawiane do jego budżetu. W praktyce zasadzie powszechności odpowiada w pełni system budżetowania brutto; oznacza to taki budżet, w którym figurują pełne wydatki, bez potrącania korespondujących z nimi dochodów, wchodzących z kolei do budżetu w swej pełnej kwocie, tj. bez potrącania kosztów ich uzyskania, czyli poboru. Odwrotnie, budżetowanie netto oznacza budżet, przewidujący po stronie dochodów tylko kwoty, wyrażające nadwyżkę dochodu ponad koszty jego uzyskania, a po stronie wydatków — tylko deficyty danej jednostki budżetowej, tj. jej koszty, pomniejszone o dochody, uzyskane w toku jej funkcjonowania.

Rola powyższych, pozornie formalnych, rozróżnień zyskała na znaczeniu w związku z drugim niezwykle ważnym procesem ekonomicznym,

mianowicie podziałem budżetu państwa na dwie dalsze jego części składowe: a) budżet administracji, podlegający budżetowaniu brutto, b) budżet gospodarki państwowej, czyli stanowiących własność państwa przedsiębiorstw i monopoli skarbowych, przewidujący wiele uzasadnionych wyjątków, opartych na budżetowaniu netto.

Pierwszym aktem prawnym, idącym w kierunku uporządkowania sytuacji p.p. w okresie międzywojennym, był projekt Ustawy o naprawie Skarbu z 1.03.1923 r. Stosownie do tego projektu w budżecie i planie finansowym państwa wyodrębniono grupę A, reprezentującą budżet administracji, grupę B, obejmującą przedsiębiorstwa państwowe oraz grupę C, na którą składały się monopole. Pierwsza miała funkcjonować według metody brutto, pozostałe zaś — w zasadzie według metody netto (tj. uwzględniać tylko dochody lub deficyty netto przedsiębiorstw). Ich budżety brutto miały być zestawiane tylko na etapie preliminarza budżetowego i określane jako plany finansowo-gospodarcze.

Następny etap stanowi rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 17.03.1927 r. (tj. już po zamachu majowym), które stwarza, szczególnie nas tu interesującą, nową grupę przedsiębiorstw, tzw. skomercjalizowanych. W latach następnych status taki otrzymało szereg największych p.p. Przedwojenny wiceminister Skarbu, T. Grodyński, przedstawia stan prawno-ekonomiczny w tej dziedzinie według preliminarza budżetowego na rok 1932/1933, rozróżniający:¹⁰

1. P.p. nieskomercjalizowane, z planami finansowo-gospodarczymi brutto, do której to grupy wchodziły jednostki następujące: Polska Agencja Telegraficzna PAT, drukarnie państwowe, wydawnictwa państwowe, uzdrowiska państwowe, Mennica Państwowa, państwowe żupy solne, p.p. o kapitale mieszanym i wydzierżawione, nadania górnicze i tereny naftowe, tzw. Etapy Urzędu Emigracyjnego, Polska Poczta, Telegraf i Telefon oraz wszystkie monopole skarbowe. Izby ustawodawcze miały obowiązek uchwalania nie tylko wpłaty lub dopłaty Skarbu Państwa, ale i poszczególnych paragrafów planu finansowo-gospodarczego tych p.p.

2. P.p. nieskomercjalizowane, z planami finansowo-gospodarczymi netto. W grupie tej największą jednostką było p.p. Polskie Lasy Państwowe.

3. P.p. skomercjalizowane, nie dołączające plany finansowo-gospodarcze. Grupa ta była bardzo liczna: Państwowe Wytwórnice Uzbrojenia (PWU), Państwowa Wytwórnia Prochu i Materiałów Kruszących (PWPiMK), Państw. Zakłady Inżynierii (PZInż.), P. Z. Lotnicze (PZL), PZU, P. Z. Umundurowania, P.Z. Przemysłowo-Zbożowe (PZP-Ż, Polmin,

¹⁰ T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczym*. Polska Akademia Umiejętności, Kraków 1932, s. 138 i n.

P. Fabryki Związków Azotowych w Chorzowie i Mościcach, P. Kopalnia Węgla „Brzeszcze”, Żegluga Polska (ŻP), P. Z. Tele- i Radiotechniczne i wreszcie PKP.

Jak wynika z wykazu, wiele p.p. istniejących jako skomercjalizowane już w r. 1932/1933, przetrwało aż do okresu powojennego, a niektóre do dziś. T. Grodyński podaje też informację o formach wyodrębnienia p.p. w niektórych krajach, ze szczególnym uwzględnieniem Francji i Niemiec. We Francji instrumentem służącym do tego wyodrębnienia było uchwalanie tzw. budżetów dodatkowych w liczbach brutto bądź też bezpośrednio system, który i tam nazwano komercjalizacją. W Niemczech od 1924 r. komercjalizację zastosowano wobec kolei i poczty.

Jak widać sektor publiczny w okresie międzywojennym był nie tylko silnie rozwinięty ilościowo, lecz uzyskał także wysoce zaawansowany status jakościowy w postaci jego racjonalnego systemu zarządzania i planowania. Wyrazem pierwszego był system komercjalizacji, analogiczny do ówczesnych doświadczeń francuskich i niemieckich w tej dziedzinie, a drugiego — plany finansowo-gospodarcze p.p. (brutto i netto). Zbliżone zasady obowiązywały w odniesieniu do przedsiębiorstw samorządowych p.s., wśród których występowały nie tylko przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, lecz także przemysłowo-handlowe i inne o charakterze dochodowym.

SYSTEMOWE UJĘCIE PROCESU AKTUALNYCH PRZEKSZTAŁCEN WŁASNOŚCIOWYCH

Wyróżnienie w przedstawionym wariantcie polskim koncepcji systemowej SGR — NPR trzech elementów społecznej przeciwwagi rynku S, łączy się z uwzględnieniem ważnej przesłanki merytorycznej i metodycznej, w postaci poziomu ogólnego rozwoju społeczno-ekonomicznego danego kraju. Na jego niskim poziomie przeważać muszą funkcje obronne i ochronne tej przeciwwagi, w formie elementów (N) i (P), podczas gdy na poziomie wyższym — pozytywne funkcje stymulacyjne, w postaci elementu (R). Element ochrony (N) — narodu, w rozumieniu głównie gospodarki narodowej, oznacza zarówno jej racjonalną ochronę zewnętrzną przed silniejszą konkurencją zagraniczną, jak i ochronę wewnętrzną — nastawioną na walkę z wypaczeniami monopolistycznymi w kraju. Celem tej ostatniej jest w praktyce ochrona drobnych i średnich przedsiębiorstw przed największymi gigantami, głównie przemysłowymi, ze szczególnym uwzględnieniem najbardziej rozdrobnionej indywidualnej gospodarki rolnej. Przy kontrowersyjności elementu ochrony zewnętrznej gospodarki na niskim poziomie rozwoju, problem ten ulegnie złagodzeniu na poziomie wyższym, gdy kraj nasz będzie mógł stać się już rów-

noprawnym składnikiem struktur integracyjnych (samej EWG, UE, czy też organizacji zbliżonych).

Podobnie ulegną złagodzeniu problemy ochrony pracy, w postaci elementu (P), w związku ze stopniowym przekształceniem się zaplecza społecznego koncepcji SGR, czyli jej głównych adresatów i potencjalnego elektoratu. W krajach rozwiniętych zaplecze to jest związane głównie z tzw. nową klasą średnią, tj. opartą na niematerialnym kapitale wykształcenia, kwalifikacji i wiedzy, jak też przedsiębiorcach drobnymi i średnimi. Jest to możliwe dlatego, że interesy tradycyjnie rozumianej kategorii (P), czyli kręgów pracy najemnej, będą chronione poprzez rozbudowę właściwych mechanizmów systemowych SGR, w formie arbitrażu społecznego, w zakresie ustalania właściwych stawek płac, BHP oraz ekologii.

Odwrotnie jednak ma się sytuacja w tej ważnej dziedzinie (P) w krajach znajdujących się na stosunkowo niskim poziomie ogólnego rozwoju. Założenia społeczno-etyczne koncepcji systemowej SGR wymagają tu dostosowania jej głównych zadań do odmiennego zaplecza społecznego. Powinna to być większość społeczeństwa „idąc od dołu”, tj. od grup społecznych słabszych ekonomicznie, ze szczególnym uwzględnieniem pracowników najemnych, zatrudnionych jeszcze stale w dominującym (poza rolnictwem) sektorze publicznym gospodarki.

Z kolei element R oznaczać będzie na wysokim poziomie rozwoju priorytet dla wzrostu gospodarczego i jego maksymalnej efektywności, zarówno ekonomicznej, jak i społecznej. Na niższym poziomie rozwoju i w szczególnych warunkach wychodzenia z postsocjalistycznej, zbyt daleko idącej dominacji własności państwowej, łączyć się on musi z właściwą koncepcją przekształceń własnościowych gospodarki.

Celowo używa się tu szerokiego określenia przekształceń własnościowych zamiast prostego hasła prywatyzacji, przyświecającego dotychczasowej ustawie na ten temat. Aby była racjonalną zarówno z ekonomicznego, jak i społecznego punktu widzenia, transformacja systemowa musi oznaczać co innego w odniesieniu do grupy pierwszej, przedsiębiorstw drobnymi i większości średnimi oraz co innego w odniesieniu do grupy drugiej, odnoszącej się do części przedsiębiorstw średnimi o tzw. znaczeniu strategicznym i większości wielkimi. Te ostatnie decydują o sterowalności gospodarki przez państwo wewnątrz oraz o suwerenności gospodarczej kraju i jego możliwościach rozwojowych w dłuższej perspektywie czasowej. O ile pierwsza grupa przedsiębiorstw może być sprywatyzowana, aczkolwiek również w sposób racjonalny, jak najszybciej, to grupa druga musi być poddana rozwiniętemu, trój etapowemu procesowi transformacji, związanemu z następującymi jego elementami:

1. Komercjalizacją przedsiębiorstw państwowych — nie tylko jako krótkotrwałym okresem przejściowym do samej prywatyzacji, lecz także jako — mniej lub bardziej — trwałym systemem zarządzania sektorem publicznym gospodarki.

2. Przekształceniami własnościowymi, polegającymi na deetatyzacji, czyli przekazywaniu części dotychczasowej własności państwowej (ogólnonarodowej) w różnego typu współwłasność: samorządu terytorialnego, akcjonariatu pracowniczego, tzw. zbiorowego, czyli załogowego oraz organizacji spółdzielczych i spółek pracowniczych, jak też w preferowaną własność indywidualną — zwykłego akcjonariatu pracowniczego, menedżerskiego i rolniczo-obywatelskiego.

Na wysokim poziomie rozwoju przekształcenia własnościowe powinny wyrażać się w coraz bardziej znaczącym udziale tzw. sektora dobrowolnego, polegającego zarówno na intensyfikacji procesu tworzenia autentycznych spółdzielni, jak na oddolnym powoływaniu różnego rodzaju fundacji i towarzystw nie obliczonych na zysk, wspomagających działalność odgórnej polityki społecznej i pracy socjalnej, finansowanej ze środków publicznych (czego interesującym przykładem są doświadczenia amerykańskie w dziedzinie organizowania fundacji).

3. Trzecim etapem procesu transformacji jest właściwa prywatyzacja rozpoczynająca się od prawidłowego rozwiązania trudnego problemu wyceny majątku przedsiębiorstwa.

Zagadnienie prywatyzacji powinno być rozpatrywane na podstawie dwóch ważnych kryteriów. Od strony założeń społeczno-ideowych, przyświecających prezentowanej wersji polskiej koncepcji SGR—NPR, należy uwzględnić podstawową zasadę chrześcijańskiej myśli społecznej o prywatnym charakterze posiadania i społecznym użytkowaniu, czyli przeznaczeniu dochodów z własności. Wynika z niej postulat uznania prywatnego posiadania jako formy dominującej, natomiast własności sektora publicznego jako formy uzupełniającej. Dlatego głównym instrumentem społecznienia powinno być swoiste zbiorowe społecznienie dochodów, odbywające się głównie poprzez redystrybucję podatkową na cele socjalne oraz ulgi podatkowe inwestycyjne, reprezentujące swoiste indywidualne społecznienie dochodów przez samych ich właścicieli.

Drugim podstawowym kryterium prywatyzacji powinny być względy praktyczno-pragmatyczne, polegające na zbliżaniu się do proporcji własnościowych, występujących w krajach EWG, uzupełniane wynikami sygnalizowanego w części I pracy wieloszczeblowego rachunku społeczno-ekonomicznego (w konkretnych warunkach poziomu rozwoju kraju oraz jego sytuacji zastanej, jeśli chodzi o kraje tzw. postsocjalistyczne).

Jeśli chodzi z kolei o wymierne proporcje strukturalne, występujące w latach 1970—1985 w głównych krajach zachodniej Europy, to odnoszą

się one do udziału zatrudnienia w sektorze publicznym w stosunku do zatrudnienia ogółem oraz do udziału wydatków publicznych w produkcji krajowym brutto PKB. Przedstawiają to tab. 2 i 3.¹¹

Tab. 2. Zatrudnienie w sektorze publicznym — w stosunku do zatrudnienia ogółem (wskaźniki procentowe) w latach 1970—1985
Employment in the public sector — in relation to total employment indexes) in the years 1970—1985

Srednio EWG	1970	1980	1985
	—	16,3	17,5
A. Najwyższe udziały w 1985 r.			
Szwecja	20,6	30,7	33,1
Dania	16,8	28,3	29,8
Norwegia	16,4	21,9	23,8
B. Największe kraje			
Francja	13,4	15,6	17,8
RFN	11,2	14,9	16,0
Włochy	11,8	15,0	15,8
Wielka Brytania	18,0	21,1	21,8

Tab. 3. Udział wydatków publicznych w PKB w latach 1970—1985 (wskaźniki procentowe) w największych krajach EWG

The proportion of public expenditures in the gross national product (GNP) in the years 1970—1985 (percent indexes) in the biggest countries of the European Common Market

	1970	1980	1985
RFN	38,2	48,3	47,5
Francja	29,7	41,6	52,1
Włochy	36,9	43,1	50,8
Wielka Brytania	38,9	46,1	44,6

Jak widać, udziały sektora publicznego w zatrudnieniu zbliżają się w krajach Europy Zachodniej do sytuacji w Polsce okresu międzywojennego, a udziały wydatków publicznych w PKB oscylują wokół 50% (co można ocenić jako więcej niż w okresie międzywojennym w Polsce). Należy to uznać, jak sygnalizowaliśmy, za orientacyjny model docelowy dla Polski, realizowany jednak w dłuższym okresie i w sposób racjonalny, zgodny z wynikami szerokiego rachunku społeczno-ekonomicznego (a nie nowego dogmatu czy opcji ideologicznej).

Za szczególnie pożądaną należy uznać możliwie szybki, ale przy zachowaniu reguł gry ekonomicznej, proces prywatyzacji przedsiębiorstw

¹¹ Zob. B. Mucha - Leszko, *Sektor publiczny i prywatyzacja w gospodarce krajów Europy Zachodniej (analiza doświadczeń i wnioski dla przeobrażeń ustrojowych w Polsce)*. Raport badawczy, wykonany w UMCS w Lublinie w 1991 r., w ramach Programu, kierowanego przez autora, maszynopis, ss. 27, tablice 1 i 3.

małych i większości średnich. Przy prywatyzacji przedsiębiorstw największych należy wydzielić dwa rodzaje własności publicznej: a) sektor o charakterze w zasadzie trwałym, złożony z przedsiębiorstw o sygnalizowanym znaczeniu strategicznym, b) sektor typu przejściowego, grupujący przedsiębiorstwa największe, przewidziane do prywatyzacji początkowo tylko częściowej, o rosnącym pakiecie akcji prywatnych na dalszych etapach rozwojowych, w miarę pozytywnego przebiegu wcześniejszych etapów.

Pierwszy z sektorów (a) proponuje się określić jako publiczny, a drugi jako półpubliczny lub mieszany (b) — obejmujący zarówno wspomniane przedsiębiorstwa największe o znaczeniu ogólnokrajowym, jak komunalne o znaczeniu terenowym.

Powyższe sektory, poza ważną funkcją dostarczanie środków do budżetu, przeznaczonych na cele społeczne, mają do spełnienia drugie, nie mniej ważne zadanie — sterowalności gospodarki poprzez interwencję państwową wewnętrzną oraz ochronę suwerenności gospodarczej kraju na zewnątrz.

Zawieranie umów o sprzedaży części akcji najważniejszych przedsiębiorstw publicznych przedstawicielom kapitału prywatnego krajowego i — tym bardziej zagranicznego — jeśli ma być rzeczywiście korzystne dla kraju, musi mieć postać umów między partnerami możliwie równoprawnymi. Partnerami tymi dla silnych podmiotów wielkiej własności prywatnej nie może być wielka liczba małych akcjonariuszy krajowych. Wymaga to udziału także wielkich podmiotów krajowych, stojących na straży interesu narodowego i obrony suwerenności gospodarczej Polski: tymi ostatnimi jeszcze przez pewien okres przejściowy mogą być tylko wielcy partnerzy typu publicznego i mieszanego. W dłuższej perspektywie czasu, gdy rozwinię się polska klasa średnia i utworzy własne organizacje zawodowe typu Centralny Związek Przemysłu Polskiego „Lewiatan”, jak to było w okresie międzywojennym, będzie ona sama mogła przejąć większość zadań, związanych z obroną naszej suwerenności gospodarczej.

SPECYFICZNE I SZCZEGÓŁOWE PROBLEMY REFORMY GOSPODARKI SAMORZĄDOWO-KOMUNALNEJ

Pierwszy etap zarysowanego w części 1 pracy procesu transformacji własnościowej, w postaci systemu komercjalizacji przedsiębiorstw publicznych (p.p.), ma służyć dwu celom: a) ekonomicznemu, w postaci usprawnienia zarządzania nimi i zwiększeniu ich efektywności (produkcyjnej i finansowej); b) społecznemu, w formie wnoszenia do budżetu od-

powiedniej części zysku netto, czyli tzw. dywidendy społecznej, której dotychczasowa dywidenda obligatoryjna jest zaledwie załącznikiem. Dywidenda ta powinna stanowić w okresie przejściowym ważne źródło finansowania wydatków budżetowych, ze szczególnym uwzględnieniem świadczeń i usług społecznych, zagrożonych obecnie ostrym kryzysem z uwagi na niedostatek właściwych wpływów podatkowych.

Drugi etap procesu transformacji, w postaci deetatyzacji, czyli decentralizacji publicznych i zbiorowych form własności, powinien uzupełnić powyższe efekty o zmobilizowanie energii zbiorowej — środowisk i grup społecznych, szczególnie zainteresowanych rozwojem przedsiębiorstw, których podmioty te byłyby właścicielami lub współwłaścicielami. Wśród powyższych podmiotów należałoby widzieć przede wszystkim samorząd terytorialny, ze szczególnym uwzględnieniem gmin, miast i ewentualnie samorządowych województw, samorząd pracowniczy, spółki pracownicze, organizacje spółdzielcze oraz różne formy akcjonariatu pracowniczego indywidualnego, menedżerskiego i rolniczo-obywatelskiego).

Idzie tu przede wszystkim o szeroko pojęty proces komunalizacji dotychczasowej własności ogólnonarodowej Skarbu Państwa na rzecz jednostek samorządu terytorialnego.

Przy uwzględnieniu powyższego procesu, własność samorządowa musiałaby podlegać zmianom dwukierunkowym: a) zwiększającym jej zakres — w postaci powyższej komunalizacji; b) zmniejszającym — w formie różnych rodzajów prywatyzacji. Szczegółowe proporcje i ich ogólne saldo (dodatnie lub ujemne) nie powinny, podobnie jak w odniesieniu do całości sektora publicznego, wynikać z jakichś założeń czy nowych dogmatów ideologicznych, lecz z wyników wspomnianego, szerokiego rachunku społeczno-ekonomicznego.

Za drugą istotną propozycję prezentowanej wersji polskiej koncepcji systemowej SGR-NPR uznać należy przyjęcie dwu form komunalizacji:

a) Formy tradycyjnej, polegającej na przekazywaniu całych jednostek gospodarczych, tj. przedsiębiorstw i zakładów budżetowych.

b) Formy nowoczesnej, łączącej się z przekazywaniem tylko pewnego pakietu akcji, np. 10 czy 15% — we własności spółek akcyjnych o charakterze publicznym, stanowiących własność ogólnonarodową Skarbu Państwa lub własność mieszaną, publiczno-prywatną.

UWAGI KOŃCOWE I WNIOSKI

Koncepcję systemową SGR, w szerokim rozumieniu tego słowa, uznać można w dłuższej perspektywie historycznej za faktycznie realizowaną ścieżkę rozwojową świata zachodniego. Najbardziej znany początek, tej

ścieżce¹² dał dziwny splot okoliczności w Niemczech lat 80. XIX w., kiedy to konserwatywny Kanclerz Otto von Bismarck wprowadził ubezpieczenia społeczne — chcąc w ten sposób osłabić wpływy radykalnej wówczas Socjaldemokratycznej Partii Niemiec. Rewolucję bolszewicką w Rosji można z tego punktu widzenia uznać za odchylenie „w lewo”, podczas gdy obecne liberalne parcie do prywatyzacji gospodarki za wszelką cenę staje się kolejnym odchyleniem „w prawo”.

Urzeczywistnianie nowoczesnej wersji koncepcji SGR ma oznaczać przede wszystkim dążenie do łagodzenia powyższych odchyżeń, powodujących ogromne koszty społeczne — w postaci milionów istnień ludzkich, cierpienia i wegetacji poniżej minimalnych warunków większości społeczeństwa w wielu krajach świata.

Instytucjonalna koegzystencja elementu społecznego „S” z rynkowym „GR” wiąże się z istotą współczesnej demokracji. Na rynku głośuje się ilością pieniędzy (w postaci bieżących dochodów i posiadanego majątku), co daje zdecydowaną przewagę klasowym, warstwom i grupom społecznym silnym ekonomicznie, stanowiącym mniejszość społeczeństwa. Wobec tego pozostałe, słabsze ekonomicznie, klasy, warstwy i grupy społeczne, składające się na większość społeczeństwa — mają prawo bronić się za pomocą systemu współczesnej demokracji parlamentarnej, opartej na zasadzie „jeden człowiek — jeden głos” (one man one vote). W ten sposób demokracja czysto polityczna przekształca się w długim okresie — w demokrację także gospodarczą i społeczną.

W opracowaniu tym uznaje się za model tzw. docelowy, czyli perspektywiczny, ukształtowanie się podstawowych proporcji własnościowych oraz roli interwencji państwa w życie społeczne i ekonomiczne kraju — według istniejących obecnie struktur w krajach Europy Zachodniej. Nie może to jednak polegać na zniszczeniu dotychczasowego systemu gospodarczego kraju tylko dlatego, że został on — za zgodą Zachodu w Jaltie i Poczdamie — poddany długotrwałej dominacji Związku Radzieckiego. Dlatego szczególną uwagę zwrócono na uwypuklenie faktu, że stopniowe ograniczanie struktury własnościowej i nadmiernej roli państwa nie może polegać na prostym zanegowaniu pseudosocjalistycznego systemu PRL z lat powojennych; także i przede wszystkim — musi ono wiązać się z pozytywną kontynuacją własnych tendencji niepodległej i suwerennej Polski z okresu międzywojennego.¹³

¹² Najbardziej znany, gdyż w rzeczywistości ludzkość wkroczyła na drogę swojej pokojowej rewolucji społecznej już wcześniej, w postaci wprowadzenia bezpłatnego, obowiązkowego szkolnictwa elementarnego w latach 20. XIX w. w Danii.

¹³ Temu właśnie istotnemu celowi służyło podanie w tekście listy najważniejszych przedsięwzięć publicznych sprzed r. 1939, z których wiele posiada swą — dosłowną lub przeobrażoną — kontynuację aż do dzisiaj.

Potrzeba znacznego udziału sektora publicznego gospodarki oraz poważnej roli państwa w regulowaniu procesów rynkowych, nawet w krajach wysoko rozwiniętych, wynika między innymi, z niedostatecznego brania pod uwagę zjawisk pozarynkowych, w postaci omówionych składników nowego miernika dobrobytu społecznego. W krajach słabiej rozwiniętych i postsocjalistycznych, w których nie ma jeszcze własnej klasy średniej, dochodzi do tego wymóg sterowalności gospodarką przez państwo wewnątrz oraz ochrony jego suwerenności — zewnątrz i wewnątrz kraju (w tym ostatnim przypadku w stosunkach z silnymi partnerami kapitału zagranicznego).

Koncepcję systemową SGR, uwzględniającą w swym punkcie wyjścia przede wszystkim właściwą, parytetową relację między przedstawicielstwem pracy najemnej i własności (kapitału), należy współcześnie rozszerzyć — poza oczywistym udziałem arbitra państwowego — na czwartego partnera: organizacje i czynniki międzynarodowe — od MFW zaczynając, a na EWG kończąc. W konsekwencji musi to być platforma, na której mogłyby być pokojowo, tj. w duchu solidaryzmu i arbitrażu społecznego, dyskutowane i uzgadniane uzasadnione interesy całego powyższego dialogu. I to nie tylko w sytuacji zagrożenia strajkowego lub trwania samych strajków, lecz przede wszystkim w celu ich uniknięcia!

Przechodząc do wniosków, dotyczących gospodarki samorządowo-komunalnej, należy zacząć od samej jej nazwy. Używane często zamiennie określenie gospodarki komunalnej należy uznać za zbyt wąskie, gdyż oznacza ono tylko pewien określony dział gospodarki narodowej. W Roczniku Statystycznym GUS wymienia się tu następujące rodzaje urządzeń komunalnych: sieć wodociagową, kanalizacyjną, elektryczną, gazową i ogrzewczą oraz systemy komunikacji miejskiej i oczyszczania miasta (mechaniczne i mechaniczno-biologiczne). Do tego należy dodać drogownictwo i zielen miejską, a w szerszym ujęciu, gospodarki komunalno-mieszkaniowej, także budownictwo mieszkaniowe komunalne i eksploatację budynków tego typu. To ważne uzupełnienie zawdzięczamy drugiemu, po wprowadzeniu ubezpieczeń społecznych w Niemczech, milowemu krokowi w rozwoju polityki społecznej — i tym samym szeroko pojętej koncepcji SGR — w postaci samorządowego budownictwa mieszkaniowego w Wlk. Brytanii. Nastąpiło to w pierwszych latach po I Wojnie, po objęciu tam rządów przez Partię Pracy, reprezentującą najbardziej umiarkowane skrzydło w ruchu zachodniej socjaldemokracji.

Jak widzieliśmy na przykładzie gospodarki samorządu terytorialnego w Polsce międzywojennej, obejmowała ona także szeroki wachlarz przedsiębiorstw przemysłowo-handlowych i rolniczo-aprowizacyjnych — o charakterze dochodowym, a więc wykraczającym poza sferę przedsiębiorstw użyteczności publicznej (p.u.p.). Dlatego w konkluzji należy mówić o szer-

szej kategorii gospodarki samorządowo-komunalnej lub w skrócie terenowej (terytorialnej), a nie tylko komunalnej, czy też nawet komunalno-mieszkaniowej. Ważnym w praktyce aspektem tej szerszej terminologii jest konieczność wsparcia finansowego ubogich budżetów terenowych przez część zysków netto, czyli tzw. dywidendę społeczną, z przedsiębiorstw dochodowych, która musi pomóc w utrzymaniu szerokiej sfery usług społecznych, jak szkoły czy szpitale.¹⁴

Określenie „komunalny” jest trudne do zastąpienia tylko w znaczeniu dynamicznym, gdy chodzi o proces komunalizacji, tj. przekazywanie części dotychczasowej, ogólnonarodowej własności Skarbu Państwa na rzecz gmin i innych podmiotów samorządu terytorialnego. Ten ważny proces komunalizacji powinien jednocześnie odróżniać w sposób istotny tematykę przekształceń własnościowych na szczeblu centralnym i terenowym. Na szczeblu centralnym jest uzasadnione, aby przekształcenia własnościowe szły jednokierunkowo, tj. zmniejszając rozmiary własności państwowej, z głównym kierunkiem tego zmniejszania — w postaci prywatyzacji. Na szczeblu terenowym przekształcenia te powinny posiadać charakter dwukierunkowy, tj. zarówno właściwej prywatyzacji, zmniejszającej rozmiary sektora samorządowego, jak komunalizacji, zwiększającej jego wielkość. Wynika to z faktu, że komunalizacja, w formie większej odpowiedzialności władz samorządu terenowego za przedsiębiorstwa im podporządkowane, powinna przyczynić się w podobny sposób do usprawnienia funkcjonowania tych przedsiębiorstw, jak właściwa prywatyzacja. Wspólną drogą do ulepszenia efektywności funkcjonowania, wszelkich przedsiębiorstw publicznych (p.p.), tj. zarówno centralnych, jak terenowych, jest system komercjalizacji, o którym była mowa szerzej na przykładzie Polski okresu międzywojennego.

Za ostatni problem uznać należy próbę odpowiedzi na pytanie co do porównywalnej efektywności i rentowności p.p. i prywatnych. Odnośnie do efektywności odpowiedź nie jest prosta, gdyż wymagałaby ona, w ramach szerokiego jej ujęcia — jako wypadkowej efektywności w mikro- i makroskali społecznej — przeprowadzenia postulowanego wieloszczeblowego rachunku społeczno-ekonomicznego. Dlatego ograniczamy się tu do oceny rentowności, jako punktu wyjścia do oszacowania tej efektywności.

Na rentowność przedsiębiorstw samorządowych, poza samym rodzajem własności i związanego z nią systemu zarządzania, wpływają dwa

¹⁴ Ważnym przykładem ubiegania się samorządu terytorialnego o posiadanie także jednostek dochodowych — jak oddolna inicjatywa Związku Miast i Gmin Morskich o współudział we własności portów i terenów portowych (w partnerstwie z udziałem centralnych instytucji Skarbu Państwa).

główne czynniki: a) Czynniki o przeważającym charakterze obiektywnym — w postaci przewagi w jej strukturze przedsiębiorstw użyteczności publicznej (p.u.p.), czynnik, uznawany wszędzie w świecie za uzasadnioną przyczynę deficytowości i wynikającego z niego dotowania, dofinansowywania odpowiednich usług dla ludności. b) Czynniki w dużym stopniu subiektywne — wynikające z przyczyny (a), w formie systemu podatkowego, w sensie ulg podatkowych, które od strony formalnej wiążą się z określoną formą organizacyjną odnośnych p.u.p. (np. w postaci zakładów budżetowych).

W sumie więc, nie będąc jeszcze w stanie przeprowadzić najbardziej miarodajnego kryterium preferencji różnych form własności, w formie wspomnianego, wieloszczeblowego rachunku społeczno-ekonomicznego, musimy opierać się w znacznym stopniu na doświadczeniach rozwiniętych krajów zachodnich; uwzględniają one pluralizm rozwiązań własnościowych oraz rozległy zakres interwencji społeczno-ekonomicznej państwa — w ramach szeroko pojętej koncepcji systemowej SGR.

S U M M A R Y

The paper sees the intention to reconcile the principle of the social solidarity with the economic interest of possibly wide social circles as the characteristic features of the system concept of the social market economy. At the same time it takes into consideration the ethical-social aspect of the problem and the general level of development of a given country. It represents a broad understanding of this concept which takes into consideration the social encyclicals of the Church and the Polish experiences, which is in agreement with the experiences of some western countries and with the West German origins of this concept.

The Polish experiences were especially important in the inter-war period. They were connected with an important role of the public sector of the economy, both in the sense of the national property of the State and in the sense of the territorial self-government. The inter-war experiences should help to reject the false liberal thesis that the public sector can be considered as simple remains of the period of the so-called real socialism.

The process of ownership transformation of the economy cannot be limited to a simplified task of privatization. It should be a broader process of ownership transformations comprising the following three directions:

1. Commercialization — not only in a short period of transition before privatization but also as more or less permanent system of managing the public sector of the economy (in the form of a maximum approach to the system of managing the capital, private and mixed companies).

2. Ownership transformations which mean denationalization, that is transferring a part of the national property to a variety of common possessions, with special regard to communalization, i.e. transferring it to the territorial self-government.

3. Privatization proper, beginning with the adequate solution of a difficult problem of fixing the price of the existing property of an enterprise.

The property of self-government which is of special concern in this article should undergo two-way changes:

- a) those which broaden its range — in the form of the process of communalization of a part of the national property;
- b) those which limit its range — in the form of different kinds of privatization.

As for the process of communalization, the paper acknowledges the need to take into account two ways of carrying this process out:

- as transmitting the whole, rather smaller, economic subjects;
- as transfer of only a certain pack of bonds of public or mixed companies (referring to the bigger or medium-sized units of so-called strategic importance).