

Maria Ewa Szatlach

Prawno-ekonomiczne aspekty funkcjonowania przedsiębiorstw w Jugosławii i PRL – analiza porównawcza

Abstrakt: Po zakończeniu II wojny światowej Polska i Jugosławia znalazły się w radzieckiej strefie wpływów i przyjęły model gospodarki socjalistycznej. Jedną z dominujących cech tego modelu była państwowa własność środków produkcji. Celem artykułu jest próba analizy funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych w nowych warunkach społeczno-gospodarczych w obu państwach na podstawie dostępnych dokumentów i opracowań.

Słowa kluczowe: własność, własność społeczna, przedsiębiorstwa państwowe, samorząd robotniczy

Po zakończeniu II wojny światowej przywódcy komunistyczni w państwach Europy Środkowo-Wschodniej rozpoczęli proces kształtowania w społeczeństwie świadomości wyższości własności społecznej nad prywatną i uczynili z tej pierwszej fundament nowego, sprawiedliwego państwa socjalistycznego. Właścicielem mienia miał stać się proletariat i „inteligencja pracująca”. W niemal całej Europie rozpoczęły się procesy nacjonalizacji niektórych gałęzi gospodarki. Kształtowały się one inaczej w krajach zachodnioeuropejskich, inaczej zaś w państwach Europy Środkowo-Wschodniej i Półwyspu Bałkańskiego. W Europie Zachodniej zachowano zasadę prywatnej własności środków produkcji oraz wolności gospodarczej jako głównych fundamentów ustroju społeczno-gospodarczego. Europa Środkowo-Wschodnia znalazła się w strefie wpływów Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR) i przyjęła model gospodarki socjalistycznej.

Według marksistowskiej teorii ekonomii politycznej ustrój socjalistyczny powinien dążyć do wyeliminowania prywatnej własności środków produkcji i zastąpienia jej sprawiedliwą własnością społeczną. Teoria podkreśla, że ustanowienie robotników zbiorowym właścicielem przedsiębiorstw (ale też i gruntów, sklepów, dzieł kultury oraz myśli technicznej) uwiarygodnia siłę polityczną obywateli. Nowy typ własności środków produkcji powinien, zgodnie z ideologią marksistowsko-leninowską, wytwarzać taką ilość dóbr, która pozwalałaby na realizację zasady: „od każdego według jego zdolności, każdemu według jego potrzeb”. W kształtowanym przez komunistów modelu ustrojowym klasa robotnicza miała nie tylko zarządzać mieniem, lecz również podejmować decyzje dotyczące podziału wytworzonego dochodu na inwestycje i konsumpcję, co miało świadczyć o jej światopoglądowej dojrzałości. W rezultacie obywatel miał być nie tylko współwłaścicielem dóbr społecznych, lecz także tym, który uczestnicząc w procesie ich tworzenia realizuje swoje indywidualne aspiracje¹.

Stosunek władz zarówno Polski Ludowej, jak i Jugosławii do własności prywatnej miał przede wszystkim charakter ideologiczny. Ideologia wpływała na kluczowe decyzje dotyczące własności w obu państwach i podkreślała nie tylko polityczno-społeczne znaczenie udziału pracowników w zarządzaniu gospodarką narodową, ale także ekonomiczną rolę tego procesu. Wprowadzenie samorządu miało przyczynić się bowiem do zwiększenia inicjatywy i przedsiębiorczości robotników, a to z kolei miało stworzyć warunki do poprawy efektywności gospodarowania. Komuniści, którzy zaczęli sprawować władzę po II wojnie światowej, w ciągu kilku pierwszych lat wprowadzili te ideologiczne podstawy w życie. Lata późniejsze wydają się tylko korektami decyzji podjętych w Jugosławii po 1950 r., a w Polsce sześć lat później, po 1956 r.²

Funkcjonowanie przedsiębiorstw w Jugosławii

W końcowym etapie II wojny światowej Jugosławia została wyzwolona przez wojska partyzanckie Josipa Broza Tity, a nie przez wojska radzieckie, tak jak Polska i inne państwa Europy Środkowo-Wschodniej. Wojska radzieckie nigdy nie okupowały Jugosławii, a pozycja polityczna Tity, który po wojnie został przywódcą państwa, była niezwykle silna. Kiedy w 1948 r. Jugosławia zerwała kontakty z ZSRR, spowodowało to jej polityczną i gospodarczą izolację w regionie. Do poprawy stosunków ze Związkiem Radzieckim doszło dopiero w latach 50. XX w., jednak

¹ A. Machnikowska, *Obywatel jako posiadacz*, „Tygodnik Powszechny” nr 24, 12 czerwca 2011, s. 30.

² A. Fornalczyk, *Jugosłowiański system gospodarczy 1950-1976*, Wydawnictwo Łódzkie, Łódź 1979, s. 26.

Jugosławia nadal utrzymała daleko idącą niezależność. Rozbieżności polityczne znalazły odzwierciedlenie w kwestiach ekonomicznych. Niezależność od ZSRR umożliwiła Jugosławii wprowadzenie rozwiązań innych niż wzorowane na modelu radzieckim i skłoniła do szukania własnego modelu systemu gospodarczego³.

Pierwszym zadaniem nowej władzy w Jugosławii była (podobnie jak w Polsce) odbudowa kraju ze zniszczeń wojennych oraz rozpoczęcie procesu budowy systemu socjalistycznego. Pierwszym dekretem o charakterze społecznym była ustawa o reformie rolnej i kolonizacji z 23 stycznia 1945 r. Drugą wielką społeczną reformą była nacjonalizacja kapitału prywatnego w przemyśle, górnictwie, bankowości i handlu hurtowym na mocy ustawy z 5 grudnia 1946 r. Proces nacjonalizacji był ułatwiony dzięki znacznemu udziałowi kapitału zagranicznego w gospodarce przedwojennej Jugosławii oraz własności królewskiej, która obejmowała kopalnie węgla i rud żelaza, lasy oraz pokaźny obszar ziemi rolnej, a także dysponowała monopolem w handlu detalicznym tytoniem, solą, zapalkami i naftą. W 1948 r. nacjonalizację rozszerzono na lokalne przedsiębiorstwa przemysłowe, handel detaliczny i hotelarstwo. Ostatnim aktem w tym procesie była uchwalona w 1958 r. ustawa o nacjonalizacji budynków mieszkalnych z liczbą mieszkań większą niż trzy oraz działek budowlanych. Równoległe z procesem przemian własnościowych wprowadzono również zmiany w sposobie funkcjonowania gospodarki. Proces ten rozpoczęto od uchwalenia ustawy o planowaniu z 1946 r. Opierając się na niej, przyjęto w 1947 r. pierwszy plan pięcioletni, którego najważniejszym celem było podwojenie dochodu narodowego w stosunku do poziomu przedwojennego⁴.

Jeśli chodzi o proces tworzenia prawno-ekonomicznych podstaw funkcjonowania przedsiębiorstw w Jugosławii, w literaturze przedmiotu okres ten został podzielony na dwa etapy:

- lata 1945-1950 charakteryzujące się administracyjnym zarządzaniem przedsiębiorstw przez państwo,
- okres od 1950 r. charakteryzujący się przekazywaniem zarządu nad przedsiębiorstwem radom robotniczym, określane jako okres samorządu robotniczego⁵.

Sytuację przedsiębiorstw do 1950 r. określała ustawa z 9 sierpnia 1946 r. o zarządzaniu przedsiębiorstwami państwowymi oraz z 25 maja 1946 r. o ogólnopań-

³ J. Wdzięczak, *Funkcjonowanie samorządów pracowniczych w wybranych krajach realnego socjalizmu*, „Annales. Ethics in Economic Life”, vol. 19, no. 2, May 2016, s. 83.

⁴ S. G. Kozłowski, *Polityka i rozwój regionalny Jugosławii*, PWN, Warszawa – Łódź 1982, s. 10-11.

⁵ V. Jovanović, *Sytuacja prawna przedsiębiorstw w Jugosławii*, s. 52; <https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/15394/1/004%20VLADIMIR%20JOVANOVI%C4%8C.pdf> (12.06.2017). Zob. także, J. Kaliński, Z. Landau, *Gospodarka polska w XX wieku*, Warszawa 2003.

stwowym planie gospodarczym i państwowych organach planowania. Zgodnie z tymi ustawami przedsiębiorstwa zostały podzielone na trzy grupy – o znaczeniu ogólnopaństwowym, republikańskim i lokalnym. Zgodnie z prawem, przedsiębiorstwa miały osobowość prawną, ale w praktyce nie były samodzielne. Naczelny dyrektor odpowiadał za działalność przedsiębiorstwa przed odpowiednim organem państwa. Organ ten bezpośrednio ingerował w działalność firmy za pomocą odgórnych decyzji administracyjnych. Ministerstwo, któremu podlegało przedsiębiorstwo, ustalało przepisy i zmniejszało (lub zwiększało) wartość środków trwałych i obrotowych firmy. Przedsiębiorstwo musiało realizować plany wyznaczone przez państwowe komisje planowania. Plan określał wielkość produkcji na dany rok, a firmie pozostawało jedynie prawo do zawierania umów w ramach nim objętych. Zmiana lub odstąpienie od planowanych norm mogły doprowadzić do zerwania umowy zawartej na jego podstawie. Przedsiębiorstwa nie miały w zasadzie możliwości samodzielnego podejmowania decyzji, mogły wyznaczać jedynie asortyment i warunki dostawy produktów. Za swoją działalność odpowiadały majątkiem danym mu w zarządzanie, ale w praktyce, jeśli popadły w długi, państwo spłacało ich zobowiązania. Przedsiębiorstwa podlegały obowiązkowi wpisu, lecz nie w rejestrach sądowych, ale w tajnych rejestrach prowadzonych przez organy finansowe⁶.

W opinii jugosłowiańskich przywódców system administracyjnego zarządzania z lat 1946-1950 był „koniecznością dziejową” i pomógł społeczeństwu w odbudowie państwa ze zniszczeń wojennych⁷. Administracyjne zarządzanie przedsiębiorstwami pozwoliło na koncentrację wszystkich środków i zasobów niezbędnych do odbudowy gospodarki i przyspieszenie rozwoju gospodarczego państwa. Pod koniec lat 40. XX w. władze uznały, że administracyjny zarząd nad przedsiębiorstwami i centralne planowanie powodują marnotrawstwo zasobów ludzkich i środków rzeczowych, niedostosowanie asortymentu produkcji do potrzeb rynku, spadek wydajności pracy oraz wykonywanie planów za wszelką cenę kosztem jakości. Procesowi temu towarzyszył rozrost biurokracji i administracji państwowej, co podkreślali niektórzy prominentni przywódcy⁸. Zaczęto poszukiwać bardziej efektywnych wewnętrznych źródeł rozwoju i znaleziono je w procesie decentralizacji gospodarki oraz zwiększeniu roli bezpośrednich producentów w procesie produkcji. W tej sytuacji koniecznością stało się przeniesienie operatywnych funkcji organów państwowych bezpośrednio na producenta. Wywołało to w konsekwencji potrzebę przejścia od własności państwowej do społecznej,

⁶ V. Jovanović, op. cit., s. 53-55.

⁷ Ibidem, s. 55.

⁸ C. Bobrowski, *Socjalistyczna Jugosławia*, Warszawa 1957, s. 130-132.

która – jak już wspomniano – według marksistowskiej teorii ekonomii politycznej uznana została za jeden z filarów sprawiedliwego ustroju socjalistycznego. W aspekcie *stricte* gospodarczym idea wprowadzenie samorządu robotniczego i zmiana sytuacji prawnej przedsiębiorstw miała na celu stworzenie sprzyjających warunków dla rozwoju sił wytwórczych. Jugosłowiańscy komuniści uznali tę ideę za początek historycznego procesu przekształcania własności społecznej z jej niższej formy, jaką miała być własność państwowa, w formę wyższą, czyli własność socjalistyczną, tzn. w zarządzanie własnością ogólnonarodową przez bezpośrednich wytwórców⁹. Sama koncepcja zakładała przekazanie pracownikom uprawnień w zakresie podejmowania decyzji dotyczących zarówno kwestii bieżących, jak i rozwojowych przedsiębiorstwa. Miało to spowodować zwiększenie świadomości społecznej i odpowiedzialności za osiągnięte przez przedsiębiorstwo efekty. Ponadto pracownicy mieli uzyskać pewien wpływ na funkcjonowanie całej gospodarki poprzez własne organy przedstawicielskie¹⁰.

26 czerwca 1950 r. Josip Broz Tito przedstawił w Skupstwinie projekt *Ustawy o zarządzaniu przedsiębiorstwami państwowymi i wyższymi zrzeszeniami gospodarczymi przez kolektywy pracownicze*. Ustawa, potocznie nazywana ustawą o przekazywaniu fabryk w zarząd robotniczy, została uchwalona następnego dnia. Artykuł 1 ustawy głosił, że „Fabrykami, kopalniami, państwowymi przedsiębiorstwami komunikacyjnymi, transportowymi, handlowymi, rolnymi, leśnymi, a także innymi zakładami państwowymi, stanowiącymi mienie ogólnospołeczne, w imieniu wspólnoty społecznej będą zarządzały kolektywy pracownicze zgodnie z państwowym planem gospodarczym oraz na podstawie praw i obowiązków wynikających z innych ustaw i przepisów prawnych. Kolektywy pracownicze będą sprawować ten zarząd za pośrednictwem rad robotniczych i komitetów zarządzających wyższych zjednoczeń gospodarczych obejmujących swym zasięgiem liczne przedsiębiorstwa”¹¹.

Ustawa z 27 czerwca 1950 r., która spowodowała konieczność wydania wielu przepisów prawnych, była związana z nowym pojmowaniem społecznej własności środków produkcji. W Jugosławii zaczęło przeważać przekonanie, jak już wspomniano, że dotychczasowa własność państwowa, równoznaczna z wszech-

⁹ „W tych warunkach administracja państwowa traci szereg funkcji, które nadawały jej dawniej charakter pierwszoplanowego czynnika politycznego. Jej działalność ogranicza się do zadań nadzoru nad realizacją całego planu gospodarczego, zabezpieczenia praworządności, zapewnienia jedności całego systemu społecznego” – E. Kardelj, *Ekonomika i polityka Jugosławii*, Warszawa 1957, s. 31.

¹⁰ A. Fornalczyk, op. cit., s. 24–26.

¹¹ Za: M. Zacharias, *Kwestie tzw. systemu samorządowego w jugosłowiańskim systemie ustrojowym w latach 1954-1964*, „Dzieje Najnowsze” 1998, nr 2, s. 109-110.

władzą i wszechmocą biurokracji, nie może być traktowana jako własność społeczna. Środki produkcji odebrane biurokratom miały stanowić ogólnospołeczny majątek pod zarządem swobodnie zjednoczonych bezpośrednich wytwórców, działających pod kontrolą i ochroną państwa¹².

Pierwszą zmianą było utworzenie rad robotniczych (samorządu robotniczego) i przyznanie robotnikom prawa do kierowania przedsiębiorstwami i zjednoczeniami gospodarczymi wyższego szczebla. Zgodnie z ustawą z 1950 r. (i późniejszymi zmianami) w zarządzaniu przedsiębiorstwem współdziałały: rada robotnicza przedsiębiorstwa, komitet zarządzający i dyrektor. Samorządy robotnicze nie były właścicielami środków produkcji, ale ich zadaniem miało być kierowanie przedsiębiorstwem w imieniu i interesie społeczeństwa. Komitet zarządzający był wybierany przez radę pracowniczą, w skład której wchodził również dyrektor. Komitet zarządzający był organem operacyjnym (wykonawczym) rady robotniczej, odpowiadającym przed radą i organami wyższego szczebla. Zadaniem dyrektora było organizowanie i kierowanie procesem produkcji¹³. Nowy system ekonomiczny rozwinął się w roku następnym, a w 1952 r. znalazł się w pełnym rozkwicie i trwał w postaci niezmienionej do 1960 r.

Jak już wspomniano, według przyjętych w 1950 r. regulacji organami samorządu pracowniczego miały być: rada pracownicza i komitet zarządzający. W skład rady wchodziło od pięciu do 120 przedstawicieli robotników wybieranych na dwuletnie kadencje, przy czym nie mogli oni sprawować funkcji dłużej niż przez dwie kadencje. Rada wybierała przewodniczącego i zastępcę, a do jej kompetencji należało m.in. zatwierdzanie projektu statutu przedsiębiorstwa, zatwierdzanie planów, uchwalania funduszu płac, powoływanie komitetu zarządzającego oraz powoływanie na podstawie konkursu dyrektora przedsiębiorstwa¹⁴.

Komitet zarządzający był ciałem wykonawczym, którego zadaniem było realizowanie uchwał rady pracowniczey. W skład komitetu wchodziło od trzech do jedenastu członków, w tym dyrektor przedsiębiorstwa. Obowiązywała zasada, że przynajmniej trzy czwarte składu komitetu powinno się wywodzić z grupy pracowników bezpośrednio zatrudnionych przy produkcji lub w obszarze stanowiącym podstawową działalność przedsiębiorstwa. Takie rozwiązanie miało na celu ograniczenie wybierania przedstawicieli administracji do komitetów. Do kompetencji komitetu zarządzającego należało m.in. opracowywanie projektów planów

¹² Ibidem.

¹³ B. Ryś, *Jugosłowiański system samorządowy*, Warszawa 1988, s. 12.

¹⁴ P. Kowac, *Samorząd robotniczy w Jugosławii. Ustawa zasadnicza o zarządzaniu przedsiębiorstwami państwowymi*, [w:] *Ekonomika i polityka Jugosławii. Zbiór artykułów (1955-1956)*, Warszawa 1957, s. 102-127.

przedsiębiorstwa, przygotowywanie projektów zmian organizacyjnych oraz powoływanie pracowników na stanowiska kierownicze.

Szczegółowy zakres kompetencji poszczególnych organów kolektywnych i kadry kierowniczej określał statut przedsiębiorstwa. Wszyscy pracownicy uzyskali możliwość wywierania bezpośredniego wpływu na decyzje poprzez prawo głosu na walnym zgromadzeniu robotników i udziału w referendum, podczas których podejmowano najważniejsze decyzje (np. dotyczące powołania lub likwidacji jednostek przedsiębiorstwa)¹⁵.

Taki sposób organizacji rad robotniczych i systemu funkcjonowania przedsiębiorstw w opinii twórców ustawy z 1950 r. miał na celu usunięcie nagromadzonych sprzeczności i stworzenie warunków do dalszego, swobodnego rozwoju gospodarki. Istotę dokonanych zmian wyraziła ustawa z 13 stycznia 1953 r. Artykuł 4 tej ustawy głosił: „Społeczna własność środków produkcji, samodzielność producentów w produkcji i samorządność mas pracujących, gmin, miast i powiatów, są podstawą społecznej i politycznej organizacji kraju” oraz „Samodzielność producentów i samorządność mas pracujących odpowiada ogólnospołecznym interesom, określonym w ustawie i innych aktach prawnych wydanych przez organa przedstawicielskie mas pracujących – zgromadzenia ludowe i komitety ludowe”. Art. 6 określał pojęcie samodzielności, która miała się wyrażać: „w prawie kolektywów robotniczych do bezpośredniego kierowania organizacjami gospodarczymi, w prawie kandydowania producentów do przedstawicielskich organów gospodarczych, w prawie jednostek gospodarczych do samodzielnego wyznaczania swych planów gospodarczych”¹⁶.

Wydziałowe rady pracownicze miały umożliwić załodze bezpośredni wpływ na pracę poszczególnych działów przedsiębiorstwa. Ideę samorządności starano się realizować także na poziomie wyższym. Przedsiębiorstwa mogły należeć dobrowolnie do zrzeszeń, które opierały się na powiązaniach produkcyjno-handlowych. Ustawa z 1953 r. stworzyła instytucję izb gospodarczych, które miały koordynować działania przedsiębiorstw i podejmowanie wspólnych inicjatyw. Przedsiębiorstwa mogły podpisywać ze sobą porozumienia o współpracy na zasadzie dobrowolności.

Proces przekazywania zarządu nad przedsiębiorstwami radom robotniczym trwał do 1960 r. Jak wspomniano, w czerwcu 1950 r. przyjęto ustawę o zarządzaniu przedsiębiorstwami przez kolektywy fabryczne. Jednak dopiero w 1952 r. odstąpiono od zasady szczegółowego planowania administracyjnego na rzecz syste-

¹⁵ Ibidem. Zob. A. Klawe, *Realizacja i efekty reform gospodarczych w Jugosławii*, Warszawa 1970.

¹⁶ V. Jovanović, op. cit., s. 56.

mu planów społecznych. W 1953 r. ustawa konstytucyjna usankcjonowała prawo wytwórców do bezpośredniego zarządzania przedsiębiorstwami. Rady pracownicze, które miały zapewnić przedsiębiorstwu wpływ na gospodarkę narodową w przekroju pionowym, zostały powołane po koniec 1953 r. W 1954 r. wprowadzono w życie system narzędzi ekonomicznych, którymi miały posługiwać się przedsiębiorstwa. Nastąpiło odejście od administracyjnego systemu przyznawania przedsiębiorstwom kredytów na inwestycje i środki obrotowe. W tym samym roku wprowadzono samorząd robotniczy w przedsiębiorstwach kolejowych, pocztowych i żeglugi morskiej, a pod koniec 1954 r. powołano izby gospodarcze i zrzeszenia przedsiębiorstw. Zarządzanie funduszami trwałymi zostało przekazane kolektynom w 1955 r., a funduszami obrotowym w 1957 r. W 1957 r. zastosowano również w niektórych gałęziach produkcji system wynagradzania oparty na udziale bezpośrednich wytwórców w zyskach. W 1958 r. podpisana została ustawa o zrzeszeniach gospodarczych¹⁷.

Cechą charakterystyczną prawnej sytuacji przedsiębiorstw w systemie gospodarczym określonym przez wyżej wymienione ustawy była ich samodzielność, co oznaczało, że wobec organów państwowych występowały jako samodzielne podmioty prawne. Przedsiębiorstwa miały swój znak fabryczny, siedzibę oraz zasoby i za działalność odpowiadały swoim majątkiem. Wyżej wymienione przepisy regulowały zasady powstawania i likwidowania przedsiębiorstw oraz ich stosunek do organów państwowych. Jako samodzielne podmioty prawa przedsiębiorstwa mogły wchodzić w określone stosunki prawne z innymi podmiotami. Ponadto samodzielnie tworzyły swoje plany produkcyjne, określały ceny wytwarzanych produktów lub świadczonych usług i samodzielnie rozporządzały posiadany majątkiem. Rola państwa ograniczała się do stwarzania określonych warunków rynkowych dla sprawnego funkcjonowania podmiotów gospodarczych. Zadaniem rządu było określenie kierunku rozwoju gospodarczego w ramach przyjętego planu ogólnonarodowego z wykorzystaniem przez przedsiębiorstwa odpowiednich instrumentów ekonomicznych. Państwo rzadko oddziaływało bezpośrednio na działalność przedsiębiorstw, ale kontrolowało przestrzeganie przez nie porządku prawnego. Taka relacja umożliwiała producentom bezpośrednie kierowanie działalnością przedsiębiorstw. Samodzielność rynkowa przedsiębiorstw przyczyniła się do połączenia wydajności pracy z zyskami osiągniętymi przez robotników, będących zarówno bezpośrednimi wytwórcami, jak i zarządcami¹⁸.

¹⁷ J. Balcerek, *System społeczno-gospodarczy Jugosławii a samorząd robotniczy*, Warszawa 2016, s. 35-36.

¹⁸ V. Jovanović, op. cit., s. 57-58.

Jeśli chodzi o relacje przedsiębiorstwa z organami państwowymi, to zostały one również uregulowane i szczegółowo określone. Uprawnienia państwa nie miały charakteru ingerencji i zgodnie z przepisami państwo sprawowało funkcje nadzorcze i kontrolne. Federacja i republiki w ramach swych kompetencji ustalały ogólne warunki funkcjonowania przedsiębiorstw, najczęściej w zakresie dysponowania środkami produkcji, przeznaczania środków na inwestycje, kredytowania bankowego, handlu zagranicznego, łączenia się firm oraz podziału dochodów¹⁹.

Plany nakładane administracyjnie na przedsiębiorstwo nie wiązały się z wielkością produkcji, ale określały jedynie ogólny poziom produkcji w poszczególnych gałęziach gospodarki. Przedsiębiorstwa dysponowały różnymi środkami i instrumentami, za pomocą których realizowały planowe zadania, np. oprecenowanie środków trwałych i obrotowych, wielkość odpisów amortyzacyjnych czy stopa opodatkowania. Państwo mogło stosować narzędzia regulujące działalność przedsiębiorstwa, np. nakazać obowiązkową sprzedaż niektórych produktów, wyznaczać ceny skupu artykułów rolnych, określać warunki i sposoby zawierania umów, zastosować priorytet dla niektórych przedsiębiorstw w przypadku przyznawania pewnych surowców lub określać warunki eksportu bądź importu poszczególnych towarów. Ponadto państwo mogło zastosować sankcje przewidziane ustawą w przypadku prowadzenia przez przedsiębiorstwo działalności sprzecznej z przepisami. Mogło na przykład zakazać działalności handlowej przez jakiś czas czy zakazać sprzedaży określonych produktów²⁰.

Przełomowym momentem w ewolucji zarządzania przedsiębiorstwem przez samorząd robotniczy była ustawa z 23 grudnia 1957 r. o zrzeszeniach gospodarczych. Przewidywała ona szerokie możliwości zawierania przez przedsiębiorstwa porozumień o współpracy gospodarczej i powoływanie zrzeszeń w celu realizacji wspólnych zadań w zakresie produkcji i zbytu, uzgadniania planów produkcyjnych w zakresie asortymentu, wspólnego zakupu i wykorzystania licencji, wspólnego zaopatrzenia w surowce i materiały, dokonywania wspólnych transakcji na rynkach światowych oraz prac badawczo-rozwojowych i inwestycyjnych, itd.²¹.

Reforma gospodarcza w 1965 r. okazała się przełomowa dla funkcjonowania przedsiębiorstw. Warto podkreślić, że w dyskusjach nad głównymi założeniami tej reformy pojawiły się dwa nurty: wprowadzenie systemu dyrektywnego i scentralizowanego z jednej strony, a z drugiej decentralizacja gospodarki i wprowadzenie elementów gospodarki rynkowej. W praktyce istotnie zwiększono uprawnienia przedsiębiorstwa i samorządu w zakresie dysponowania funduszem inwestycyj-

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem, s. 69-71.

²¹ J. Balcerek, op. cit., s. 38

nym i kształtowania dochodów pracowniczych (możliwość dysponowania funduszem płac). Uzależnienie dochodów pracowników bezpośrednio od wyników ekonomicznych przedsiębiorstwa stymulowało racjonalizację zatrudnienia i wpływało korzystnie na wynik ekonomiczny. Jeśli chodzi o centralne planowanie (plan ogólnogospodarczy), to jego rola została ograniczona i dyrektywy z poziomu federalnego zostały zastąpione ogólnymi wytycznymi. Rząd zdecydował się m.in. na częściową liberalizację handlu i wprowadzenie na rynek spółek z kapitałem zagranicznym²².

Zasadnicze zmiany zrealizowane po reformie gospodarczej z 1965 r. zostały utrzymane do lat 80. XX w. Przedsiębiorstwo w systemie gospodarczym Jugosławii pozostawało samodzielną organizacją z zorganizowanym samorządem pracowniczym, wykorzystującą mechanizmy rynkowe, ale powiązaną z całą gospodarką socjalistyczną poprzez plany społeczne oraz kontrolę społeczną.

Jugosłowiański socjolog Todor Kuljić nazwał okres samorządu robotniczego systemem hybrydowym, w którym połączono socjalistyczne planowanie z gospodarką rynkową²³. System ten charakteryzował się stosunkowo ściśle przestrzeganą polityką kadrową – w zakładach przemysłowych z jednej strony występowała kontrola partii, z drugiej – kontrola robotników. Obie strony często nie były dla siebie opozycją, ponieważ zarówno partia, jak i robotnicy wyznawali tę samą komunistyczną ideologię. Cała idea samorządu pracowniczego w Jugosławii została w literaturze nazwana trzecią drogą rozwoju gospodarczego. Decyzje w zakładach produkcyjnych były podejmowane samodzielnie, a rady robotnicze były suwerenne. Z drugiej jednak strony funkcjonowały one pod auspicjami partii rządzącej i istniały kwestie, w których rady były suwerenne, i te, w których były zależne od decyzji podejmowanych odgórnie. Przy podziale zysku, w którym uczestniczyli wszyscy robotnicy, rady pracownicze były suwerenne w kwestii tego, ile zysku można rozdzielić, a ile odłożyć na inne cele. Nie dotyczyło to jednak kwestii specjalistycznych (spraw czysto technicznych, kwestii inżynierskich, technologicznych), ponieważ w tym przypadku suwerenni byli eksperci. Można powiedzieć, że istniały trzy obszary podejmowania decyzji: jeden – obejmujący ekspertów, drugi – dotyczący dystrybucji wewnątrz zakładu, trzeci – związany z polityką kadrową, gdzie decyzje podejmowane były tylko przez komitet partyjny i nie było mowy o suwerennych decyzjach rad robotniczych. Ale na przykład dyrektor nie mógł zwolnić pracownika bez zgody rady pracowniczej, ponieważ tylko ona mo-

²² J. Lewińska, *Jugosłowiańskie prosperity* – http://balkanistyka.org/jugoslawianskie_prosperity/ (10.02.2018).

²³ T. Kuljić, *Samozarządzanie robotników w Jugosławii*, s. 195-197 transversal.at/transversal/0805/kuljic/po/kuljic-po.pdf (22.06.2017).

gła podjąć taką decyzję. Decyzje rady były suwerenne również w kwestiach socjalnych, tak jak np. zakwaterowanie, urlopy, wakacje i wspomniana dystrybucja przychodów²⁴.

Według Todora Kuljicia, samorząd pracowniczy w Jugosławii był eksperymentem o charakterze zarówno społecznym, jak i narodowym, na który wpłynęło wiele idei: dziedzictwo Komuny Paryskiej, dziedzictwo serbskiej demokracji socjalnej z końca XIX w. oraz dziedzictwo myśli anarchistycznej, które stały się później bardzo ważne dla krytyki stalinizmu. Z drugiej strony system ten był także eksperymentem o charakterze narodowym, a nawet ponadnarodowym, ponieważ stworzył reżim, w którym narody bałkańskie o różnej historii i innym poziomie rozwoju gospodarczego żyły w pokoju, gdzie funkcjonowała ponadnarodowa gospodarka, a władzę sprawował bardzo popularny i ponadnarodowy kosmopolityczny przywódca – od Macedonii aż po Słowenię²⁵.

Funkcjonowanie przedsiębiorstw w Polsce

Przemiany społeczne, gospodarcze i własnościowe, jakie zaszły w Polsce po 1945 r., sięgały korzeniami II wojny światowej i zostały podzielone na dwa etapy. W pierwszym, w latach II wojny światowej, regramentacja i wywłaszczenia niemieckie, zniszczenia oraz śmierć i emigracja przedwojennych właścicieli podkopały fundamenty dotychczasowego systemu. W drugim etapie – po zakończeniu wojny – system rządów narzuconych Polsce przez ZSRR doprowadził do wielu trwałych zmian. W wyniku nacjonalizacji przemysłu i bankowości większość majątku narodowego znalazła się w ręku państwa. W myśl założeń ekonomii marksistowskiej upaństwowienie przedsiębiorstw miało umożliwić lepsze wykorzystanie zasobów, a przez to zwiększyć tempo wzrostu gospodarczego. Początkowo komuniści zakładali całkowitą eliminację mechanizmów rynkowych, ale później stopniowo zaczęli godzić się z funkcjonowaniem tzw. socjalistycznej gospodarki rynkowej, łączącej sprzeczne w istocie elementy planu i rynku²⁶.

Utworzenie Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (PKWN) i ogłoszenie 22 lipca 1944 r. manifestu było początkiem rządów komunistycznych w Polsce. Manifest poruszał również sprawy własności: „Własność zrabowana przez Niemców poszczególnym obywatelom, chłopom, kupcom, rzemieślnikom, drobnym i średnim przemysłowcom, instytucjom i kościołowi, będzie zwrócona pra-

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibidem.

²⁶ W. Roszkowski, *Przekształcenia społeczne i gospodarcze w Polsce w latach 1944-1989*, [w:] *Polski wiek XX*, t. 2, red. Krzysztof Persak, Paweł Machcewicz, Warszawa 2010, s. 83-93.

wowitym właścicielom. Majątki niemieckie zostaną skonfiskowane. [...] Majątek narodowy, skoncentrowany dziś w rękach państwa niemieckiego oraz poszczególnych kapitalistów niemieckich, a więc wielkie przedsiębiorstwa przemysłowe, handlowe, bankowe, transportowe oraz lasy, przejdą pod Tymczasowy Zarząd Państwowej. W miarę regulowania stosunków gospodarczych nastąpi przywrócenie własności. Państwo popierać będzie szeroki rozwój spółdzielczości. Inicjatywa prywatna, wzmagająca tętno życia gospodarczego, również znajdzie poparcie państwa”²⁷.

Nacjonalizacja środków produkcji po II wojnie światowej w Polsce odbywała się z reguły bez odszkodowania lub za odszkodowaniem symbolicznym, nieadekwatnym do rzeczywistej wartości przejmowanego prywatnego majątku produkcyjnego. Przejęcie przez państwo przedsiębiorstw miało charakter pierwotny, tzn. obejmowało wszystkie składniki przedsiębiorstwa wolne od zobowiązań i obciążeń w stosunku do osób trzecich, z wyjątkiem wymienionych w ustawie. Należy dodać, że niektóre przedsiębiorstwa prywatne, nieobjęte ustawą nacjonalizacyjną z 1946 r. (o której w dalszej części artykułu), były w okresie późniejszym przejmowane przez państwo albo na podstawie ustaw o charakterze nacjonalizacyjnym, albo w wyniku przejmowania od prywatnych właścicieli przedsiębiorstw pod przymusowy zarząd państwowy, część zaś uzyskiwała taki status drogą przejmowania w takiej czy innej formie istniejących już prywatnych spółek²⁸.

Jedną z konsekwencji tworzonych reguł własnościowych stał się majątkowy status przedsiębiorstw państwowych. Pomimo posiadania osobowości prawnej nie dysponowały one samodzielnością w dysponowaniu wytworzonym i używanym majątkiem (mieniem). Przyznane im prawo do zarządzania środkami nigdy nie zostało dokładnie sprecyzowane i łatwiej było wskazać, czego przedsiębiorstwu nie wolno niż to, jakie są jego kompetencje majątkowe. Analiza przepisów z tamtego okresu prowadzi do wniosku, że jedynym zadaniem, jakie dyrektor i przedstawiciele załogi mogli wykonywać w pełni samodzielnie (i byli do tego motywowani), pozostawało mobilizowanie pracowników do wytwarzania „więcej i lepiej”. W konsekwencji o sytuacji własnościowej rozstrzygały nie tylko przepisy, lecz również arbitralna ingerencja organów państwa. Tego typu działania zdecydowanie silniej zdefiniowały prawa własności zarówno prywatnej, jak i społecznej²⁹.

²⁷ A. Zawistowski, *O komunistycznym Janosiku, czyli jak PRL zabierał jednym i nie dawał drugim*, „Tygodnik Powszechny” nr 24, 12.06.2011, s. 26.

²⁸ Ibidem.

²⁹ A. Machnikowska, *Obywatel jako posiadacz*, „Tygodnik Powszechny” nr 24, 12.06.2011, s. 31.

W dniu 3 stycznia 1946 r. Krajowa Rada Narodowa (KRN) uchwaliła *Ustawę o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej*, która stała się podstawą prawną upaństwowienia przedsiębiorstw w Polsce. Wyliczono dokładnie 17 kategorii, które podlegały przejęciu przez państwo – od kopalni i hut po browary, młyny i gorzelnie. Rozpoczęto również nacjonalizację przedsiębiorstw transportowych oraz telekomunikacyjnych. Razem z przedsiębiorstwami znacjonalizowano także należące do nich prawa (jak znaki firmowe czy patenty). Przejęciu na własność państwa miały podlegać również pozostałe przedsiębiorstwa, które zatrudniały powyżej 50 osób na jednej zmianie. Nacjonalizacja zapewniła państwu, będącemu właścicielem środków produkcji, pozycję monopolisty w kluczowych gałęziach produkcji przemysłowej, budownictwie i wydobywaniu surowców mineralnych, natomiast w innych dziedzinach (m.in. w handlu wewnętrznym i usługach) pozycję dominującą³⁰.

Status prawny i tryb tworzenia przedsiębiorstwa państwowego określał przez krótki czas dekret z 3 stycznia 1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych, a następnie przez prawie 30 lat dekret z 26 października 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych. Dekret ten dość ogólnikowo określał status prawny przedsiębiorstwa państwowego. Artykuł 1 określał przedsiębiorstwo państwowe jako podstawową jednostkę organizacyjną gospodarki planowej powołaną do realizacji zadań wynikających z planów gospodarczych w dziedzinie określonej aktem o jego utworzeniu. Przedsiębiorstwa były tworzone przez centralne organy administracji państwowej (tj. przez właściwych ministrów), posiadały osobowość prawną (uzyskiwaną z chwilą wpisu do rejestru przedsiębiorstw państwowych) oraz prowadziły gospodarkę finansową według zasady tzw. rozrachunku gospodarczego. Oznaczało to, że przedsiębiorstwo miało pokrywać swoje wydatki z uzyskiwanych dochodów i rozliczać się z budżetem państwa za pomocą podatku obrotowego. Przedsiębiorstwem zarządzał dyrektor na zasadzie jednoosobowego kierownictwa, powoływany i odwoływany przez ministra lub dyrektora organu szczebla pośredniego, sprawującego nadzór nad przedsiębiorstwem (np. właściwego centralnego zarządu przemysłu lub zjednoczenia)³¹.

Należy wspomnieć, że do końca 1956 r. polskie prawo nie przewidywało żadnych instytucjonalnych form współdziałania przedstawicieli pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwem. Wydarzenia polityczne w Polsce w październiku 1956 r. doprowadziły do realizacji różnych koncepcji demokratyzacji i decentralizacji w zarządzaniu gospodarką, które znalazły wyraz m.in. w nowym uregulo-

³⁰ A. Zawistowski, op. cit., s. 27.

³¹ R. Hauser, *Publiczne prawo gospodarcze*, t. 8, Warszawa 2013, s. 2-3; http://www.ksiegarnia.beck.pl/media/product_custom_files/9/5/9530-publiczne-prawo-gospodarcze-tom-8b-roman-hauser-darmowy-fragment.pdf (20.01.2018).

waniu sytuacji prawnej i zakresu samodzielności przedsiębiorstw. Ustawa z 19 listopada 1956 r. zmieniła sposób zarządzania przedsiębiorstwem i powołała rady robotnicze, które miały współdecydować o istotnych sprawach. Rada robotnicza miała być wybierana w demokratycznych wyborach (powszechnych, równych, bezpośrednich i tajnych) jako organ współzarządzający przedsiębiorstwem w imieniu załogi i przed nią odpowiedzialny. Powoływała i odwoływała też dyrektora, który z kolei był obowiązany do realizacji jej uchwał. Ustawa z 1956 r. została zastąpiona ustawą z 20 grudnia 1958 r. o samorządzie robotniczym³².

Należy podkreślić również, że przyjęty w ustawie z 1956 r. o radach robotniczych model współuczestnictwa przedstawicieli pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwem był w znacznym stopniu wzorowany na rozwiązaniach prawnych obowiązujących w Jugosławii³³. Ale już ustawa z 1958 r. o samorządzie robotniczym znacznie ograniczyła udział rad robotniczych w zarządzaniu przedsiębiorstwem. Naczelnym organem samorządu robotniczego została tzw. konferencja samorządu robotniczego, w skład której wchodził członkowie rady robotniczej przedsiębiorstwa, rady zakładowej związków zawodowych oraz komitetu zakładowego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR). Konferencja samorządu robotniczego nie była organem przedstawicielskim załogi, ponieważ tylko rada robotnicza miała być wyłaniana w drodze demokratycznych wyborów. Pozycja samej rady robotniczej uległa znacznemu osłabieniu, ponieważ nadano jej charakter organu fakultatywnego (ustawa stanowiła, że w przedsiębiorstwie może działać rada robotnicza). Co więcej, rada robotnicza mogła podejmować uchwały tylko w tych sprawach, których nie rozpatrzyła konferencja samorządu robotniczego. Z czasem w większości przedsiębiorstw zaniechano organizowania wyborów do rad robotniczych i samorząd robotniczy stracił swój społeczny charakter. Konferencje stały się fasadową reprezentacją robotników, podporządkowaną całkowicie organom administracji gospodarczej i wykonującą dyspozycje dyrektora oraz partii³⁴.

Przejawem tendencji decentralistycznych w reformie systemu zarządzania przedsiębiorstwami po 1956 r. było również poszerzenie zakresu uprawnień decyzyjnych dyrektorów poprzez przekazanie im licznych kompetencji należących wcześniej do ministrów branżowych lub dyrektorów centralnych zarządów. Zniesione zostały centralne zarządy przemysłu i zastąpiono je zjednoczeniami, będącymi nową formą grupowania przedsiębiorstw. Tworzono również przedsiębiorstwa przemysłu terenowego, podległe i nadzorowane przez rady narodowe i ich organy wykonawcze. Jednocześnie przyznano organom władzy lokalnej pewne

³² Ibidem.

³³ Zob. A. Wiczorkiewicz, *Polska – Jugosławia, gospodarka, współpraca*, Warszawa 1972.

³⁴ R. Hauser, op. cit., s. 8.

uprawnienia koordynacyjne w stosunku do przedsiębiorstw przemysłu kluczowego. Te zmiany dotyczące sytuacji prawnej przedsiębiorstwa znalazły umocowanie w ustawie z 16 lutego 1960 r. o zmianie dekretu z dnia 26 października 1950 r. o przedsiębiorstwach państwowych³⁵.

Dekada lat 70. XX w. nie przyniosła żadnych pozytywnych zmian w poszerzeniu samodzielności przedsiębiorstwa. Można za to było dostrzec proces recentralizacji modelu administracyjnego kierowania gospodarką, który przejawiał się m.in. odchodzeniem od modelu przedsiębiorstwa jednozakładowego na rzecz branżowego grupowania przedsiębiorstw w tzw. wielkie organizacje gospodarcze (WOG). Powołanie WOG-ów pozbawiło przedsiębiorstwa samodzielności i sprowadziło je wyłącznie do roli wykonawców dyrektyw i poleceń jednostek nadrzędnych. Spowodowało to fatalne skutki ekonomiczne, gdyż rachunek ekonomiczny przestał spełniać jakąkolwiek rolę przy podejmowaniu decyzji gospodarczych³⁶.

Poważne błędy w polityce makro- i mikroekonomicznej lat 70. XX w. doprowadziły do głębokiego kryzysu społeczno-gospodarczego i politycznego. W 1980 r. władze komunistyczne powołały Komisję do spraw Reformy Gospodarczej, która miała za zadanie opracować nowe zasady funkcjonowania gospodarki. Komisja działała w 14 zespołach tematycznych. W pierwszej fazie jej prac szczególna rola przypadła Zespołowi nr 10 do spraw samorządu i podstaw prawnych funkcjonowania gospodarki, którego celem było przygotowanie projektów dwóch ustaw stanowiących punkt wyjścia dla całej reformy, tj. ustawy z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych oraz ustawy z 25 września 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego³⁷.

Najogólniej można stwierdzić, że rozwiązania prawne przyjęte w wymienionych ustawach miały służyć realizacji dwóch podstawowych celów. Pierwszym z nich było zapewnienie przedsiębiorstwu samodzielności w podejmowaniu decyzji na podstawie kryteriów rachunku ekonomicznego. Drugim celem miało być stworzenie takiego modelu zarządzania przedsiębiorstwem, który umożliwiłby realizację jednego z głównych postulatów ówczesnej „Solidarności”, tzn. zapewnienie możliwie szerokiego udziału pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwem. W efekcie powstał model przedsiębiorstwa państwowego oparty na różnych formach współdziałania dyrektora i organów przedstawicielskich (społecznych) załogi przy podejmowaniu najważniejszych decyzji gospodarczych, z pewną przewagą modelu menedżerskiego³⁸.

³⁵ R. Hauser, op. cit., s. 8.

³⁶ Ibidem, s. 8-9.

³⁷ Ibidem, s. 9.

³⁸ Ibidem.

Rezultatem daleko posuniętego monopolu partii–państwa jako właściciela organizującego produkcję w biurokratyczny sposób były wszystkie ujemne cechy systemu gospodarczego PRL, które zapoczątkowały głęboki kryzys strukturalny w połowie lat 70. Były to: niska produktywność środków trwałych, wysoka kapitałochłonność, pracochłonność, niewielka innowacyjność przedsiębiorstw państwowych, marnotrawstwo zasobów, niedopasowanie produkcji do potrzeb rynku, a także stałe przekraczanie optimum kosztów produkcji w dążeniu do maksymalnego wykorzystania potencjału wytwórczego. Świadomość konieczności zasadniczej zmiany systemu nakazowo-rozdzielczego dojrzywała powoli. Dopiero w 1988 r. zaczęto publicznie analizować związek między monoplem własności państwa a marnotrawnym charakterem gospodarki niedoborów³⁹.

³⁹ W. Roszkowski, op. cit., s. 83-93.