

# Marek Budzisz

## DWIE OPTYKI

Spoleczna ocena działań podjętych przez gabinet M. F. Rakowskiego różni się znacznie na korzyść od recepcji polityki poprzedniego ministerium. Zmiana ta jest wynikiem oddziaływania wielu czynników, wśród których najważniejsze to zdumiewająca aktywność legislacyjna oraz polityka informacyjna, umiejętnie dyskontująca nowatorski styl bycia rządu. Zbigniewa Messnera, którego szczytem kariery politycznej winna być – jak się wyraził podczas debaty w jednej z komisji sejmowych znany ekonomista – posada głównego księgowego w spółdzielni inwalidów, zastąpił M. F. Rakowski, uchodzący od dawna za liberała, a co ważniejsze, zwolennika polityki zdecydowanej i niebanalnej. Pakiet aktów ustawodawczych skierowanych przez nowy rząd do Sejmu, cały wachlarz uchwał i rozporządzeń Rady Ministrów, a także ogromna liczba wywiadów, udzielonych przez członków gabinetu różnym publikatorom, miały ten *image* potwierdzić i umocnić.

W porównaniu z urzędniczym gabinetem Messnera prawotwórcza działalność zespołu kierowanego przez Rakowskiego jest zdumiewająca. Dość powiedzieć, iż plan pracy Rady Ministrów zakłada przedłożenie komisjom sejmowym do rozpatrzenia, w pierwszej połowie roku, ponad 30 projektów ustaw, zaś każda z nich opatrzona jest zazwyczaj kilkoma rozporządzeniami wykonawczymi. W większości wypadków dotyczyć będą one problemów gospodarczych, ponieważ niedwuznacznym celem ministerium jest dogłębna przebudowa metod sterowania gospodarką polską.

Jak dotąd nie próbowano opisać, jaką wizję gospodarki pragnie wcielić w życie gabinet byłego naczelnego „Polityki”. Nie analizowano, czy deklarowana w rozmaity sposób „opcja rynkowa” znajduje odzwierciedlenie w przygotowywanych przez rząd projektach ustaw. Nie zadano sobie wreszcie trudu odpowiedzi na pytanie, czy wyobrażenia rządu i opozycji na temat pożądanych zasad funkcjonowania gospodarki są zbliżone. Jedynymi ciałami śledzącymi na bieżąco wszystkie dziedziny aktywności gabinetu i jego rozmaitych agend są: powołana w grudniu Akcja Gospodarcza oraz odpowiedni zespół Komitetu Obywatelskiego kierowany przez prof. Beksiaka.

Spojrzenia rządu i społeczeństwa na gospodarkę polską są diametralnie różne. Władza patrzy bowiem na gospodarkę w kategoriach makro, społeczeństwo zaś przez pryzmat doświadczeń mikroekonomicznych. Dla większości Polaków sytuacja w gospodarstwie domowym, wysokość pensji bądź emerytury, łatwość zaopatrywania się, jakość usług, organizacja produkcji w macierzystym zakładzie pracy, czy – dla mniejszości – możliwość założenia własnego przedsiębiorstwa i wysokość świadczeń podatkowych płaconych od jego dochodów, kształtują obraz gospodarki kraju. Uogólnione doświadczenia indywidualne decydują o nastrojach społecznych i ocenie polityki rządu. Tak niesłuchanie istotne problemy jak kształt budżetu, obsługa zadłużenia, polityka inwestycyjna, fiskalna, kredytowa, etc., pozostają poza sferą publicznego zainteresowania. Można domniemywać, iż rząd Rakowskiego, świadom owej różnicy w optyce, celowo ją wykorzystał pragnąc wzmocnić swą pozycję oraz odwrócić uwagę społeczną od debat istotniejszych, w dużo większym stopniu decydujących o sytuacji gospodarczej w kraju – żeby wymienić tylko debatę budżetową, a zwłaszcza kłopotliwy problem horrendalnego deficytu, gwarantującego trzycifrową inflację w roku bieżącym.

W ostatnich dniach zeszłego roku Sejm uchwalił ustawy regulujące działalność gospodarczą osób prawnych oraz prywatnych przedsiębiorców. Przyjęcie takiego harmonogramu prac ułatwiały daleko już posunięte przygotowania (projekty sporządzono już za kadencji poprzedniego gabinetu), jak też niewielkie znaczenie, w rachunku globalnym, regulowanych sfer życia gospodarczego. Tylko 3,5% dochodów podatkowych budżetu, według danych Banku Światowego, stanowiły wpływy od sektora nieuspołecznionego. Ranga sektora prywatnego w Polsce, którego udział w dochodzie narodowym brutto kształtował się w 1986 r. na poziomie ok. 20%, jest relatywnie większa niż w innych krajach obozu socjalistycznego (na Węgrzech w 1981 r. udział sektora prywatnego w DNB wynosił 10%). Obraz ten deformuje istnienie prywatnego rolnictwa. Jeżeli zatem uwzględnimy wyłącznie prywatny „przemysł”, tej bowiem sfery życia dotyczy uchwalona ustawa, to otrzymamy skalę wielkości rzędu 4% (1985 r.). W większości przypadków polskie prywatne przedsiębiorstwa to niewielkie zakłady zatrudniające statystycznie jedną osobę. W takiej sytuacji rzeczą normalną jest maksymalizowanie dochodów przeznaczanych w większości na konsumpcję. Potencjał rozwojowy sektora prywatnego, wobec jego słabości ekonomicznej oraz niedorozwiniętego rynku kapitałowego (akcje, weksle, obligacje) i kredytowego, jest niewielki.

Uchwalona „Ustawa o Działalności Gospodarczej”, mimo niewątpliwych uchybień, jest w istocie aktem prawnym dużej rangi. Ustawodawca likwidując szereg istniejących przeszkód prawnych, mogących krępować rozwój prywatnej przedsiębiorczości (limity zatrudnienia, przymusowe pośrednictwo pracy, dowolność organów administracji w udzielaniu koncesji), nie ustrzegł się jednak

kilku błędów mogących zmienić wymowę nowego prawa. Do najważniejszych należy wyłączenie z zakresu dziedzin życia gospodarczego, normowanych opisywaną ustawą, tych wszystkich sfer, których dotyczą odrębne akty prawne, takie jak Prawo Budowlane, Prawo Bankowe, Ustawa o Kinematografii, Prawo Komunikacyjne, etc. Taka konstrukcja stwarza możliwość wyłączania kolejnych sfer życia gospodarczego spod władztwa nowego aktu prawnego. Równie wątpliwy jest zapis umożliwiający odmowę wydania koncesji „ze względu na zagrożenie ważnego interesu gospodarki narodowej”.

Głębsza analiza sytuacji prywatnej przedsiębiorczości w Polsce przeczy obiegowym sądom, w świetle których jedynie więzy administracyjne krępują jej rozwój. Te ostatnie są w gruncie rzeczy najmniej dolegliwe. Ich zniesienie, owszem, spowodowało znaczny napływ ludzi i kapitałów do sektora prywatnego. W wymiarze ilościowym sektor prywatny gwałtownie zwiększył swe rozmiary, nie będą to jednak zmiany jakościowe. Władza jest skłonna dopuścić do reprivatyzacji wszystkich usług, handlu detalicznego i transportu samochodowego. Nie są to jednak przedsięwzięcia ekonomiczne ważące w skali kraju. Doniesienia z Rejestrów zdają się potwierdzać prawidłową ocenę władzy; w większości bowiem wypadków powstające przedsiębiorstwa są firmami małymi i niewymagającymi poważnego zaangażowania kapitałowego (transport, handel obwoźny, pośrednictwo, przedsiębiorstwa remontowo-budowlane, „kła-syczne” rzemiosło).

Chcąc myśleć o wprowadzeniu w Polsce prywatnej własności czynników produkcji, metodą – jak to określa prof. Zawisłak – prokreacji, nie wystarcza publicystyczne w gruncie rzeczy żądanie prawnego zrównania sektorów. Stan obecny determinuje w olbrzymiej mierze możliwości i perspektywy rozwojowe prywatnej przedsiębiorczości. Sama „Ustawa o Działalności Gospodarczej” nie wystarcza; niezbędne jest wprowadzenie nowych reguł podatkowych, których rząd jak dotąd nie przygotował. W świetle deklaracji min. Wróblewskiego, zasady opodatkowania prywatnych przedsiębiorców wejdą w życie dopiero w 1990 r. Zdecydowano się zatem na utrzymanie absurdalnej sytuacji dwuprawa. W dalszym ciągu obowiązuje przecież ustawa podatkowa z 1988 r., która dopuszcza progresywną skalę opodatkowania, a jednocześnie zapis w nowej ustawie mówi, iż wysokość opodatkowania nie może przekraczać 50% dochodu.

Doniesienia z Sejmu potwierdzają chyba tezę, iż władze, generalnie rzecz biorąc, nie są zainteresowane dalszymi regulacjami prawnymi odnoszącymi się do prywatnej przedsiębiorczości (podatki, rachunkowość, etc.), co potwierdza moje przekonanie, iż jednym z głównych motywów uchwalenia „Ustawy o Działalności Gospodarczej” był wzgląd na efekty propagandowe.

Ustawa o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych wzbudza o wiele więcej zastrzeżeń natury formalnej. Jest ona bowiem jednoznaczny unieważnieniem części Kodeksu Handlowego i poddaniem wielu

czynności prawnych (tj. zawiązanie spółki, odsprzedaż udziału, przeniesienie części udziałów między wspólnikami, zmiana przedmiotu działalności spółki) bezpośredniej kontroli administracyjnej. Funkcje kontrolne ma spełniać powołana ustawą Agencja do Spraw Inwestycji Zagranicznych. Zakres urzędniczej ingerencji powiększa obligatoryjny nakaz kontroli bilansów przez urzędników Ministerstwa Finansów, przy czym koszt weryfikacji obciążać będzie spółkę! Ingerencja sięga zresztą znacznie dalej. Przewiduje się również objęcie spółek joint-ventures stawkami odpisów amortyzacyjnych obowiązujących w gospodarce państwowej, nałożenie obowiązkowej wielkości funduszu rezerwowego, uzyskanie zgody prezesa Agencji na porozumienie kształtujące podział zysku odmiennie niż proporcjonalnie do wysokości udziałów. Co więcej, wszystkie działające na podstawie wcześniej wydanych koncesji przedsiębiorstwa z udziałem kapitału zagranicznego zmuszone są do przyjęcia osobowości prawnej. Są to obyczaje i zasady niesłychane i zupełnie niespotykane w świecie interesów. Przekształcenie „firm polonijnych” w osoby prawne wiąże się nie tylko z koniecznością ponownego uzyskania koncesji, zawarcia aktu notarialnego, opłacenia opłat skarbowych, etc., lecz również z nałożeniem na nie podwójnego opodatkowania. Według unormowań uchwalonej ustawy, osoby prawne opłacać będą podatek dochodowy w wysokości 40% zysku, a jednocześnie dochody udziałowców (tak polskich, jak zagranicznych) objęte są w ich krajach macierzystych podatkiem od dochodów osobistych. Taka formuła prawna może satysfakcjonować jedynie tych udziałowców, którzy pracując w przedsiębiorstwie mogą pobierać wysokie wynagrodzenie z tytułu pracy i jednocześnie tak manewrować zyskiem, aby wypłacono minimalne dywidendy. Zarazem jednak rozwiązanie to nie sprzyja mobilizowaniu kapitałów prywatnych o niewielkiej wysokości. Ustawodawca wyraźnie faworyzuje spółki zawiązywane przez istniejące przedsiębiorstwa, tak polskie, jak zagraniczne, których obciążenia z tytułu podatków będą jednorazowe, licząc, jak sądzę, iż w większości wypadków będą to firmy państwowe.

Administracyjny styl rozumowania władzy doskonale oddają stwierdzenia zawarte w wywiadzie z dyrektorem Departamentu Prawnego Ministerstwa Współpracy Gospodarczej z Zagranicą, który uzasadniając obowiązek weryfikacji bilansów dowodził, iż „weryfikacja jest niezbędna dlatego, że ustawa dopuszcza możliwość tworzenia jednoosobowych spółek. Spółka taka mogłaby handlować sama z sobą, tzn. wspólnik zagraniczny mógłby dostarczać towary do spółki, której sam jest jedynym udziałowcem. Łatwo wówczas o takie manewrowanie cenami w imporcie i eksporcie, by w praktyce nie osiągać dochodu, nie płacić podatków i cały zysk transferować za granicę”. A zatem ustawodawca, gwarantując sobie już uprzednio możliwość zapoznania się z sytuacją majątkową potencjalnych udziałowców, nie dowierza im do końca i pragnie kontrolować raz jeszcze, a co ciekawsze, i do tej pory nigdy nie spotykane, kontrolować na

koszt przedsiębiorstwa. Są to rozwiązania karykaturalne i trudno liczyć, że będą mogły się utrzymać przez czas dłuższy. Tym samym nierealna staje się perspektywa swoistego moratorium na ustawy normujące tę sferę życia gospodarczego.

Podobnie jak w przypadku prywatnej przedsiębiorczości, możliwości rozwojowe spółek z kapitałem zagranicznym determinuje ich aktualna pozycja na rynku. Istniejące przedsiębiorstwa zagraniczne są firmami o znacznym potencjale kapitałowym i produkcyjnym, a co więcej, o dużych możliwościach ekspansji rynkowej i rozwoju. W 1985 r. istniało w kraju ok. 700 przedsiębiorstw zagranicznych, z których każde zatrudniało, ujmując rzecz statystycznie, 77 osób. Największa ich liczba powstała w latach 1982-1983, zaś w okresie następnym przeżywaliliśmy w tej dziedzinie niewątpliwy zastój związany z podniesieniem stawek podatkowych i niezwykle trudnieniami w transferze dochodu poza granice kraju.

Warto nadmienić, iż firmy te są w dużej mierze li tylko fikcyjnymi „zagranicznymi” podmiotami gospodarczymi, zaś ich faktyczni właściciele mieszkają na stałe w Polsce i są obywatelami naszego państwa. Żyjąc w symbiozie z wieloma firmami państwowymi, dzierżawiąc tereny i majątek trwały, uzyskując korzystne kontrakty i możliwości nabywania surowców, przedsiębiorstwa zagraniczne związały się wieloma niemi z lokalnymi establishmentami. W zwolnionym tempie zachodziło postulowane przez niektórych publicystów opozycyjnych „uwłaszczenie nomenklatury”, której przedstawiciele obsadzili stanowiska fikcyjnych doradców, konsultantów, członków rad nadzorczych, by w rzeczywistości zapewnić ochronę i „kontakty”.

Wyrażane w niektórych niezależnych publikacjach nadzieje, iż silny przemysł w rękach prywatnych może stać się podporą opozycji, okazały się, jak na razie, złudne. Nie jest bowiem kwestią przypadku, iż tak polonijna izba gospodarcza, INTER-POLCOM, jak i jedyna w Polsce organizacyjnie przygotowana instytucja do obsługi zagranicznych inwestorów, jaką jest Towarzystwo Polonia, są całkowicie kontrolowane przez władze. Licząc się ze zwiększeniem ilości i podniesieniem rangi ekonomicznej przedsiębiorstw zagranicznych, rząd zdecydował się na utworzenie jeszcze jednej, tym razem pod jego bezpośrednim nadzorem, instytucji reglamentującej życie gospodarcze w tej dziedzinie (Agencja ds. Inwestycji Zagranicznych). Tym samym władza, choć nie tak ostentacyjnie jak dotychczas, to jednak nie mniej skutecznie, zachowała pełne możliwości formalnych, nieformalnych i „parametrycznych” ingerencji w działalność, wielkość i jakość prywatnej przedsiębiorczości w Polsce.