

Przeglądy i komentarze

POLITYKA GOSPODARCZA POLSKI WOBEC PRZEDSIĘBIORSTW POLONIJNO-ZAGRANICZNYCH

Rozwijająca się w ostatnim dziesięcioleciu współpraca gospodarcza Polski z Polonią zagraniczną stała się na tyle widoczna i znacząca w naszym życiu ekonomicznym, iż warto pokusić się o próbę podsumowania dotychczasowych doświadczeń w tej dziedzinie. Dotyczą one wszystkich podstawowych działów polityki gospodarczej państwa, a więc zarówno produkcji i usług, jak i działalności handlu, inwestycji, finansów, kooperacji, transportu i innych. W kraju stworzono podstawy organizacyjnoprawne mające służyć intensyfikacji i wzajemnie korzystnym stosunkom ekonomicznym z firmami polonijnymi z państw kapitalistycznych.

Efekty tej współpracy są dziś spore. Do końca 1980 r. wydano 76 zezwoleń na działalność przedsiębiorstw polonijno-zagranicznych. Rzeczywistą działalność podjęło 46 takich przedsiębiorstw. Zatrudniały one 1550 pracowników, w tym 1300 bezpośrednio w produkcji. Wartość produkcji przekroczyła 900 mln zł., z tego 600 mln zł. stanowiły towary rynkowe, a 200 mln zł. — produkcja antyimportowa. Wartość usług rynkowych osiągnęła 50 mln zł. Wielkość eksportu wyniosła 1,8 mln zł., a importu 800 tys. zł.¹ Podobnie wysokie są obroty polskiego handlu zagranicznego z państwami zachodnimi realizowane przy udziale firm polonijnych. W latach 1975-1979 obroty naszego eksportu poprzez przedsiębiorstwa polonijne wzrosły z 321 mln zł. dewizowych do przeszło 931 ml zł. dewizowych².

Przedstawione dane liczbowe świadczą o niewątpliwych sukcesach przedsiębiorstw polonijno-zagranicznych w działalności produkcyjnej, usługowej i handlowej. Warto się jednak zastanowić nad kilkoma problemami: czy polityka gospodarcza naszego państwa w prawidłowy sposób kierkuje rozwój przedsiębiorstw polonijno-zagranicznych?; czy efektywnie wykorzystuje się wszystkie potencjalne możliwości środowisk polonijnych w zakresie działalności gospodarczej?; jakie przeszkody stoją na drodze dalszego rozwoju wzajemnie korzystnej współpracy z firmami polonijnymi?

Odpowiedzi na te pytania wymagają podziału całej sfery stosunków gospodarczych Polski z Polonią zagraniczną na następujące zagadnienia:

- działalność i status przedsiębiorstw polonijno-zagranicznych na terenie naszego kraju,
- wymianę handlową Polski z krajami zachodnimi poprzez firmy polonijne,
- współpracę kooperacyjną i spółki z przedsiębiorstwami polonijnymi.

W niniejszym artykule analizie poddany zostanie jedynie kompleks spraw związanych z funkcjonowaniem przedsiębiorstw polonijnych w naszym kraju. Po-

¹ B. Pilarski, referat wygłoszony na VII Polonijnym Forum Gospodarczym w czerwcu 1981 r. w Poznaniu.

² S. Długosz, referat wygłoszony na VI Polonijnym Forum Gospodarczym w czerwcu 1980 r. w Poznaniu.

litykę gospodarczą Polski wobec kapitału polonijnego podzielić można na dwa etapy. Etap pierwszy otwiera rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 maja 1976 r. w sprawie wydawania zagranicznym osobom prawnym i fizycznym zezwoleń na prowadzenie niektórych rodzajów działalności gospodarczej³. Etap drugi rozpoczyna uchwała nr 112 Rady Ministrów z dnia 8 czerwca 1981 r. w sprawie rozwoju drobnej wytwórczości⁴. W celu uchwycenia istoty naszej polityki wobec firm polonijnych warto prześledzić narastanie regulacji prawnych w pierwszym etapie, tzn. w latach 1976 - 1981 i ich skutki.

Podstawowym aktem prawnym powołującym przedsiębiorstwa polonijno-zagraniczne jest wspomniane rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 czerwca 1976 r. ze zmianami wprowadzonymi rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 1978 r. Akty te wprowadziły zasadnicze udogodnienia w uruchamianiu i prowadzeniu przez osoby nie mające obywatelstwa polskiego działalności gospodarczej w zakresie: rzemiosła, handlu wewnętrznego i usług gastronomicznych, usług hotelowych i innej działalności wytwórczej i usługowej. W sprawach nie uregulowanych omawianymi rozporządzeniami miały odpowiednie zastosowanie ogólne przepisy dotyczące rzemiosła i prywatnego handlu oraz usług hotelarskich.

Tak więc podstawowy akt prawny powołujący przedsiębiorstwa polonijno-zagraniczne z góry kierunkował te przedsiębiorstwa na działalność rzemieślniczą i handlową, traktując je na równi z polskimi zakładami rzemieślniczymi i handlem prywatnym. Takie postępowanie niesie za sobą szereg negatywnych konsekwencji. Trudno było mianowicie jednoznacznie określić status prawny przedsiębiorstwa polonijnego. Nie było wiadomo, czy właściciel takiego przedsiębiorstwa był tzw. cudzoziemcem dewizowym, czy krajowcem dewizowym. Precyzyjne określenie tej nazwy jest szczególnie ważne przy międzynarodowych rozliczeniach finansowych i przelicznikach bankowych. Ponadto różna jest skala działalności gospodarczej polskiego zakładu rzemieślniczego i przedsiębiorstwa polonijno-zagranicznego. Firmy polonijne są w stanie zmobilizować znaczne ilości kapitału zagranicznego. Należy się zastanowić, czy pełne wykorzystanie tych kapitałów jest możliwe w ramach ustawy o rzemiośle i o handlu prywatnym.

Szczególnie niekonsekwentnie kształtowała się w pierwszym etapie, a więc w latach 1976 - 1981, polityka państwa wobec firm polonijnych w ich działalności inwestycyjno-finansowej. Założenie przedsiębiorstwa pociąga za sobą konieczność poniesienia określonych kosztów inwestycyjnych, a finansowanie działalności eksportowej i importowej wymaga dysponowania zasobami pieniężnymi w walucie wymiennej i w złotych oraz posiadania uprawnień do nawiązywania kontaktów handlowych z przedsiębiorstwami handlu zagranicznego i jednostkami gospodarki społecznej. Istniejące tu przepisy, przede wszystkim przytoczone rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 maja 1976 r., przyznały inwestorom polonijnym prawo do: inwestowania zwłaszcza w rzemiośle, handlu, usługach i w hotelarstwie; eksportu i importu na własny rachunek; Nielimitowanego zatrudnienia; retransferu zysku za granicę w walutach wymienialnych do wysokości 9% rocznie od wartości tzw. dewizowego wkładu inwestycyjnego; ograniczenia podatku dochodowego do 50% zysku brutto.

Słusznie zwracano uwagę⁵, iż w rozumieniu autorów tych przepisów przedsię-

³ Dz. U. nr 19, poz. 123 i z 1978 r. nr 31, poz. 135.

⁴ M. P. nr 15, poz. 120.

⁵ Podkreśla to m.in. F. Dłużak, *Obietnice w rezerwie*, „Kurier Polski i Polonijny”, nr 115/1981, s. 5.

biorstwa polonijne uzyskały cały rzereg daleko idących ulg. Tymczasem w warunkach gospodarki rynkowej prawo do swobodnego inwestowania nie jest ulgą, lecz sprawą całkowicie naturalną. Inwestować mogą wszystkie przedsiębiorstwa dysponujące wolnymi kapitałami. Podobnie jest z prawem do eksportu czy importu oraz do nielimitowanego zatrudnienia. Możliwość retransferu zysku tylko do wysokości 9% wkładu inwestycyjnego przedsiębiorcy polonijni uważali nie za ulgę, lecz za ograniczenie. Argumentowali w ten sposób, iż w kraju swego zamieszkania, bez ponoszenia trudów inwestycyjnych mogą uzyskać 12% składując swe pieniądze w banku (w USA nawet do 25%).

Niekorzystnie przedstawiało się również zaopatrzenie przedsiębiorstw polonijnych w materiały i surowce. Przedsiębiorstwa te nie były na ogół uwzględniane w rozdzielnikach państwowych, nie mogły też zaopatrywać się w hurtowniach rzemieślniczych. W związku z tym nabywały surowce głównie na rynku po cenach detalicznych, bądź sprowadzały je z zagranicy, za co płaciły wysokie cła przywozowe. To z kolei znacznie podnosiło koszty produkcji i co za tym idzie, ceny wyrobów finalnych.

Niedoskonała była również polityka finansowa państwa. Istniejące w tym zakresie przepisy nie przewidywały możliwości uzyskania kredytów bankowych w złotówkach, co znacznie ograniczało działalność inwestycyjną firm polonijnych. Niemożliwe było również uzyskanie środków dewizowych w kraju. Zmuszało to przedsiębiorców polonijnych do zabiegania o pożyczki w kraju swego zamieszkania. Tu z kolei uzyskanie kredytów było utrudnione z uwagi na niechęć banków zachodnich do pożyczania na niepewną działalność gospodarczą w Polsce. Ponadto kredyty zachodnie, szczególnie krótko i średniookresowe, są bardzo wysoko oprocentowane. Działacze gospodarczy polskiego pochodzenia podkreślali, że chętnie zostawiliby procenty od pożyczek w Polsce, co jest szczególnie ważne w kryzysowej sytuacji finansowej państwa.

Wiele zastrzeżeń budziła polityka podatkowa wobec przedsiębiorstw polonijno-zagranicznych. Stworzone w tym zakresie przepisy stanowiły, iż koszty inwestycji prowadzonych przez firmy polonijne nie były odliczane od dochodu podlegającego opodatkowaniu. Tymczasem we wszystkich krajach koszty inwestycji odlicza się od podatków. Należało generalnie odejść od nakładania na przedsiębiorstwa polonijne podatku obrotowego. Podatek ten niepotrzebnie hamował rozwój wymiany handlowej z zagranicą.

Wiele kłopotów przysparzał firmom polonijnym transport. Istniało tu szereg drobnych, ale bardzo uciążliwych barier: przedsiębiorcy nie mogli na przykład nabywać samochodów za złotówki, benzyny za złotówki, nie mogli nawet wozić wyprodukowanego przez siebie towaru własnym transportem.

Przytoczone bariery sprawiały, iż działalność gospodarcza firm polonijnych na terenie naszego kraju miała mniejszy zakres, niż zakładano pierwotnie. Trzeba też zdać sobie sprawę, że przyczyna niepełnego wykorzystania potencjału ekonomicznego Polonii tkwiła nie tylko w słabości systemu organizacyjno-prawnego. Druga połowa lat siedemdziesiątych łączyła się z wyraźnym spadkiem wszystkich wielkości ekonomicznych naszej gospodarki. W warunkach narastającego kryzysu gospodarczego nawet najlepiej sformułowane przepisy prawne nie zdołałyby doprowadzić do pełnego wykorzystania możliwości firm polonijnych. Przełom sierpniowy przyniósł prace nad reformą gospodarczą. Katastrofalna sytuacja finansowa państwa i braki w zaopatrzeniu rynkowym sprawiły, iż reforma rozpoczęła się od wprowadzenia zmian przede wszystkim w rolnictwie i w rzemiośle, a więc w działach o innej formie własności środków produkcji, niż własność państwowa.

Ułatwienia dla przedsiębiorstw polonijnych stały się istotnym elementem reformy gospodarczej. Ułatwienia te dotyczą całego kompleksu barier organizacyjno-finansowych, dotychczas hamujących inicjatywy polonijne. Skrócono m. in. czas oczekiwania na wydanie zezwolenia na podjęcie działalności gospodarczej przez firmę polonijną z kilkunastu do dwóch miesięcy (obligatoryjnie), a więc do czasu niezbędnego dla załatwienia wszystkich uzgodnień wewnętrznych. Podjęto decyzję o umożliwieniu przedsiębiorstwom polonijnym dostępu do przerwanych inwestycji państwowych, wykorzystaniu nieruchomości hal fabrycznych, maszyn i urządzeń. Oferty w tej sprawie przedłożyła firma „Interpolkom” na podstawie wykazu sporządzonego przez Komisję Planowania. Zezwolono na zakup niektórych maszyn i urządzeń za ziółówki, wypracowane z działalności gospodarczej w Polsce. Uwzględniono potrzeby firm polonijnych w zakresie zaopatrzenia materiałowego, surowcowego oraz surowców bilansowanych i rozdzielanych centralnie. Firmy polonijne miały być od stycznia 1982 r. ujęte w tym bilansie na zasadach przewidzianych dla przedsiębiorstw państwowych. Istotne zmiany dotyczą też kredytowania. Od października 1981 r. banki udzielają przedsiębiorstwom polonijno-zagranicznym kredytów płatniczych i inwestycyjnych opodatkowanych według obowiązujących stawek. Uchylono wiele nieżywciowych przepisów zakazujących np. zatrudniania kierowców i używania własnego transportu, wynajmu lokali, placenia różnego typu bezzwrotnych kaucji itp.

Uchwale nr 112 Rady Ministrów, która wprowadziła wymienione ułatwienia, towarzyszą przepisy wykonawcze, regulujące zagadnienia finansowe. Postanowiono, że nowo powstające firmy będą zwalniane od podatków na trzy lata, a nie jak dawniej na dwa. Istnieje możliwość, aby w przypadku podjęcia produkcji szczególnie istotnej dla zaopatrzenia rynku np. lekarstw, środków chemicznych dla rolnictwa, urządzeń dla górnictwa itp., udzielić zwolnień podatkowych na pięć lat. Wprowadza się możliwość prolongaty płatności celnych do 6 miesięcy (zwłaszcza w przypadku firm rozpoczynających działalność) oraz tworzenia wolnocłowych składów konsygnacyjnych. Ogranicza się czas zatwierdzania bilansu firmy przez urząd finansowy do dwóch miesięcy. Odstępuje się od konieczności dokumentowania wydatków na benzynę, hotele itp. Właściciele firm polonijnych mają całkowitą swobodę ustalania cen na swoje wyroby lub usługi, bez prawa ingerencji ze strony Państwowej Komisji Cen. Istnieje swoboda kształtowania poziomu płac w swoim przedsiębiorstwie. Powołany został wreszcie, zgodnie z postulatami, urząd pełnomocnika rządu do współpracy gospodarczej z Polonią⁶.

Przytoczone tu ułatwienia przyczynią się zapewne do znacznej intensyfikacji współpracy gospodarczej naszego kraju z Polonią. Są to decyzje bezprecedensowe w krajach o gospodarce planowej. Obecnie firma polonijna może praktycznie działać na podobnych zasadach, jak w krajach wolnorynkowych.

Czy jednak wszystkie zagadnienia zostały rozstrzygnięte jednoznacznie na korzyść przedsiębiorstw polonijno-zagranicznych? Wydaje się, że ostateczna odpowiedź będzie możliwa po kilkuletnim okresie funkcjonowania tych przedsiębiorstw w nowych warunkach. Jednak już dziś zauważyć można pewne nieścisłości w niektórych przepisach wykonawczych. Tak np. rozporządzenie Ministra Handlu Zagranicznego w sprawie wydawania zezwoleń na działalność eksportową stwierdza, że kandydat na eksportera musi złożyć kaucję gwarancyjną. Nie określa się jednak wysokości kaucji, co umożliwi swobodne jej ustalanie przez administrację. W tym samym rozporządzeniu mówi się, że cena transakcyjna musi zapewniać „wskaźni-

⁶ Pełnomocnikiem został wiceminister Wiesław Adamski.

kową opłacalność operacji eksportowej". Określenie to jest wysoce niejasne. Decyzję o opłacalności eksportu powinien podejmować sam producent. Może bowiem zaistnieć sytuacja, że przelicznik złotówkowy będzie dla danego wytwórcy niekorzystny, jednak transakcja jako całość będzie dla niego opłacalna. Niepokój może budzić również polityka podatkowa wobec przedsiębiorstw polonijno-zagranicznych. Obecne wskaźniki podatków sprawiają, iż właściciel doprowadza poziom obrotów firmy do pewnego, bezpiecznego dla siebie, pułapu. Powyżej tego pułapu progresja podatkowa jest tak duża, że nie opłaca się dalsza działalność produkcyjna czy usługowa. Warto więc wypracować taki system podatkowy, który zabezpieczyłby odpowiednio wpływy dla państwa, a nie ograniczałby jednocześnie interesów przedsiębiorców.

Niejasna jest sprawa funduszu socjalnego załóg pracujących w przedsiębiorstwach polonijno-zagranicznych. Paradoxem jest, że o utworzenie takiego funduszu występują właściciele i pełnomocnicy firm polonijnych — a więc pracodawcy.

Szczególnie niekorzystne są nadal obowiązujące postanowienia dotyczące czynszów w dzierżawnych i najmu. Zgodnie z uchwałą nr 112 Rady Ministrów z dnia 20 lipca 1979 r. w sprawie oddawania w użytkowanie wieczyste lub sprzedaży terenów państwowych na rzecz cudzoziemców dewizowych⁷, czynsz za 1 ha gruntów wynosi od 8 do 10 mln zł. rocznie. Tak wysoka cena odstrasza przedsiębiorców polonijnych od budowy nowych urządzeń wytwórczych.

Do wymienionych trudności dodać jeszcze trzeba bardzo niesprawną działalność administracji państwowej i gospodarczej. Ogólnie znane przerosty biurokratyczne w sposób widoczny zniechęcają część przedsiębiorców do rozpoczynania działalności gospodarczej w Polsce, a firmom już działającym znacznie ograniczają dalszy rozwój.

Reasumując uwagi dotyczące działalności firm polonijno-zagranicznych w naszym kraju można stwierdzić, że regulacja prawna wniesiona uchwałą nr 112 Rady Ministrów z 1981 r. postawiła sprawę współpracy gospodarczej z Polską na wyższy jakościowo poziom. Należy w związku z tym w najbliższych latach spodziewać się przyływu kapitału polonijnego z krajów kapitalistycznych. Uchwała nr 112 wychodzi naprzeciw postulatowi, aby uregulować sprawy dotyczące działalności firm polonijnych w ramach nowej polityki wobec tzw. przedsiębiorstw małych i średnich⁸. Do grupy tych przedsiębiorstw można zaliczyć te, w których zatrudnienie nie przekracza 200 osób, łącznie z pracownikami administracji. Przedsiębiorstwo tej wielkości nie wymaga zbyt rozbudowanej administracji, może posiadać w miarę prostą, przejrzystą księgowość, łatwo nim kierować, zmieniać ilość i asortyment produkcji itp. Może ono istnieć samodzielnie, bez przynależności do większych struktur np. do zjednoczeń czy kombinatów. Realne stałoby się istnienie spółek mieszanych. Istniejące tu bowiem przepisy regulujące prawno-ekonomiczne podstawy tworzenia spółek mieszanych polsko-polonijnych⁹ nie zachęcają strony polonijnej do podejmowania ryzyka gospodarczego. Umieszczenie firm polonijnych w sektorze przedsiębiorstw małych i średnich daje jeszcze inne możliwości wzajemnie korzystnej współpracy. Chodzi o umowy bilateralne, jakie w ubiegłych latach Pol-

⁷ M. P. nr 18, poz. 109.

⁸ Interesującą propozycję w tym zakresie przedstawia J. Wejchert, *Przykład do wzięcia*, „Życie Gospodarcze” nr 16/1981, ss. 8-9.

⁹ Są to w szczególności: uchwała nr 24 Rady Ministrów z dn. 7 lutego 1979 r. (M. P. nr 4, poz. 36), zarządzenie Ministra Finansów z dn. 18 czerwca 1979 r. (M. P. nr 16, poz. 97), zarządzenie Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z dn. 30 maja 1979 r. (M. P. nr 15, poz. 88).

ska zawarła z kilkoma państwami zachodnimi dotyczące współpracy przedsiębiorstw tego typu¹⁰. Umowy te należy wypełnić konkretną treścią. Stanowią one podstawę współpracy gospodarczej z firmami zagranicznymi, a więc również polonijnymi. Na przykład w umowie ze Stanami Zjednoczonymi czynnik polonijny został zapisany osobno, jako szczególnie preferowany. Taka podstawa współpracy z Polską nie znalazła jednak dotychczas praktycznego zastosowania.

Przeprowadzona tu krótka analiza podstawowych problemów funkcjonowania przedsiębiorstw polonijno-zagranicznych w Polsce pozwala odpowiedzieć na pytania postawione na początku. Wydaje się, że wtłoczenie działalności firm polonijnych w przepisy o rzemiośle i handlu prywatnym da pozytywne rezultaty jedynie w przypadku, jeśli regulacja taka nie zahamuje inicjatywy przedsiębiorców polonijnych. Polityka państwa wobec działających w Polsce przedsiębiorstw polonijno-zagranicznych w latach 1976-1981 sprawiła, iż przedsiębiorstwa te nie wykorzystywały swoich potencjalnych możliwości. Podstawowe przyczyny takiego stanu rzeczy tkwiły przede wszystkim w warstwie formalno-prawnej wzajemnej współpracy. O ile bowiem intencje przyświecające państwu przy inicjowaniu tej współpracy w 1972 r. były zupełnie wyraźne¹¹, o tyle praktyczna ich realizacja napotykała na szereg trudności tkwiących właśnie w systemie organizacyjno-prawnym.

Podstawowym warunkiem pełnego wykorzystania potencjału ekonomicznego Polonii jest stworzenie możliwości swobodnego przepływu kapitału polonijnego do kraju. Podstawy szerokiego wykorzystania tych kapitałów dała uchwała nr 112 Rady Ministrów z 1981 r. Jednak nawet najlepiej sformułowane przepisy prawne nie zagwarantują poczucia zaufania do państwa ze strony ewentualnych inwestorów polonijnych. Stąd też ostatnio często formułuje się wnioski, aby podstawowe zasady polityki państwa wobec kapitału polonijnego potwierdzone zostały w formie specjalnego aktu prawnego (ustawy lub uchwały) podjętego przez Sejm¹². Ma to zagwarantować jednolity kurs w polityce państwa wobec rzemiosła, w tym i kapitału polonijnego, bez spotykanych w przeszłości gwałtownych zwrotów.

Postulat ten jest — jak się wydaje — uzasadniony, tym bardziej, że Polonia pragnie z całą konsekwencją zaangażować się w proces odbudowy gospodarki polskiej w ramach reformy gospodarczej.

Janusz Zawadzki

STRUKTURA SPOŁECZNA RFN W UJĘCIU H. SCHELKY'EGO

Helmut Schelsky jest jednym z czołowych przedstawicieli zachodniemieckiej socjologii, znanym daleko poza granicami RFN. Urodzony w 1912 r., ukończył studia w zakresie filozofii, socjologii, historii i germanistyki. Po wojnie, w czasie której splamiał się współpracą z faszyzmem, podjął na nowo pracę naukową zyskując pozycję, jakiej pozazdrościć by mu mogły największe znakomitości socjologii niemieckiej lat dwudziestych. W latach 1948-1960 był profesorem Uniwersytetu w Hamburgu, gdzie kierował seminarium socjologicznym (*Seminar für Sozialwissenschaften*) i dzięki podjętym tam badaniom nad problematyką młodzieży stał się

¹⁰ Umowy takie zawarto ze Stanami Zjednoczonymi, Francją, Włochami, Belgią, Holandią, Republiką Federalną Niemiec.

¹¹ W 1972 r. Prezydium Rządu przyjęło Program Współpracy z Polską w Krajach Kapitałistycznych.

¹² Wniosek taki formułuje m.in. J. Wejchert, *Decyduje czynnik zaufania*, „Życie Warszawy” nr 224 z 26-27 IX 1981.