

WIELKOPOLSKI
ODDZIAŁ
TOWARZYSTWA
NAUKOWEGO
ORGANIZACJI
I KIEROWNICTWA

W POZNANIU

PARAMETRYCZNY
SYSTEM ZARZĄDZANIA
HANDLEM ZAGRANICZNYM

*

stan i perspektywy

POZNAN 1986

ZAKŁAD
ORGANIZACJI
I TECHNIKI
HANDLU
ZAGRANICZNEGO
AKADEMII
EKONOMICZNEJ
W POZNANIU

WIELKOPOLSKI ODDZIAŁ TOWARZYSTWA NAUKOWEGO
ORGANIZACJI I KIEROWNICTWA W POZNANIU

- - -

ZAKŁAD ORGANIZACJI I TECHNIKI HANDLU ZAGRANICZNEGO
AKADEMIA EKONOMICZNA W POZNANIU

Materiały na kurso-
konferencję na temat:

PARAMETRYCZNY SYSTEM ZARZĄDZANIA
HANDLEM ZAGRANICZNYM
- STAN I PERSPEKTYWY -

P o z n a ń - 1 9 8 6

S p i s t r e ś c i

	str.
1/ Henryk Wojciechowski PARAMETRYCZNY SYSTEM ZARZĄDZANIA HANDLEM ZAGRANICZ- NYM /OSIĄGNIĘCIA I NIEPOWODZENIA/	5
2/ Wiesław J. Otta TEORIA I PRAKTYKA REFORMY W HANDLU ZAGRANICZNYM .	19
3/ Eugeniusz Najlepszy TRUDNOŚCI KSZTAŁTOWANIA PROEKSPORTOWEJ STRUKTURY PRZEMYSŁU W POLSCE	27
4/ Grzegorz Wójtowicz ZASADY POLITYKI KURSOWEJ	37
5/ Andrzej Rusak POLITYKA CEN A HANDEL ZAGRANICZNY W WARUNKACH RE FORMY GOSPODARCZEJ	47
6/ Jan Siebeneichen ZASADY DEWIZOWEGO FINANSOWANIA IMPORTU	55
7/ Teresa Mikołajczyk POLITYKA KREDYTOWA BANKU HANDLOWEGO JAKO INSTRU - MENT POBUDZANIA EXPORTU	67
8/ Ludwik Domagała POLITYKA KREDYTOWA NBP JAKO INSTRUMENT POBUDZANIA EKSPORTU	73
9/ Jan Rejent POLITYKA PODATKOWA JAKO INSTRUMENT AKTYWIZACJI EKS PORTU	81
10/ Marek Jarzyński STOSUNKI UMOWNE MIĘDZY KRAJOWYMI PODMIOTAMI - UCZE- STNIKAMI OBROTÓW HANDLOWYCH Z ZAGRANICĄ	89
11/ Marian Corynia, Wiesław J. Otta KSZTAŁTOWANIE ORGANIZACJI HANDLU ZAGRANICZNEGO . .	97

rian Gorynia
esław J. Otta
ademia Ekonomiczna w Poznaniu

KSZTAŁTOWANIE ORGANIZACJI HANDLU ZAGRANICZNEGO

Wprowadzenie

Powszechnie uważa się, że rozwiązania organizacyjne są jednym z najbardziej istotnych elementów systemu funkcjonowania gospodarki. Brak jednak zgodności opinii na temat zależności między mechanizmem ekonomicznym a strukturą podmiotową gospodarki. W wielu wypowiedziach przewija się pogląd o wtórności rozwiązań organizacyjnych w stosunku do mechanizmu ekonomicznego. Takie pojmowanie problemu zakłada, że zmiana mechanizmów ekonomicznych niejako automatycznie wymusi przekształcenia w organizacji. Wystarczy więc poprawnie skonstruować rozwiązania ekonomiczno-finansowe, a one wywołają pożądane zmiany organizacyjne. Piętno tego rodzaju podejścia daje się zauważyć zarówno w projekcie reformy, jak i w szczegółowych rozwiązaniach wprowadzanych w życie.

Przyjmowanie, że zależność między mechanizmem ekonomicznym a strukturą podmiotową gospodarki ma charakter jednostronny jest jednak zbyt dużym uproszczeniem. Należy zauważyć, że określone rozwiązania strukturalne mogą zablokować mechanizmy ekonomiczne. Przykładem mogą być trudności funkcjonowania mechanizmu rynkowego w gospodarce o zmonopolizowanej strukturze. Sądzić więc należy, że mechanizm ekonomiczny i struktura podmiotowa gospodarki to dwie współzależne zmienne - mechanizm określa strukturę, ale też i struktura wpływa na mechanizm ekonomiczny. W związku z powyższym pojawia się pierwsze zagadnienie rozważane w niniejszym referacie, a mianowicie: spójność /brak wewnętrznych sprzeczności/ rozwiązań strukturalnych i mechanizmów funkcjonowania handlu zagranicznego. Spójność tę rozważać można w dwóch przekrojach:

- spójność koncepcji /projektów/ reformy,
- spójność rozwiązań w fazie realizacji.

Trzeba mieć świadomość, że kształtowanie organizacji handlu zagranicznego to kształtowanie złożonego, dynamicznego, nie w pełni rozpoznanego, wielkiego systemu. Jest to także jednocześnie kształtowanie wielopodmiotowego systemu społecznego, który nie daje się w pełni kontrolować i z oporami poddaje się manipulacji. Wskazane cechy kształtowania organizacji handlu zagranicznego powodują, że występują znaczące i liczne rozbieżności między zamierzeniami /np. projekty reformy/ a realizowaną rzeczywistością. Obok planowego, za-

mierzonego kształtowania organizacji handlu zagranicznego pojawiają się procesy niekontrolowanego kształtowania się organizacji. W związku z tym drugie zadanie referatu to analiza kształtowania się /przekształcania się/ struktury podmiotowej polskiego handlu zagranicznego.

Zauważyć także należy, że zarówno cała gospodarka narodowa, jak i handel zagraniczny to obiekty dynamiczne. Przejawia się to w występowaniu ciągłych zmian wewnętrznych oraz zmian w otoczeniu zewnętrznym. Pojawia się więc konieczność śledzenia tych zmian, aby możliwa była ocena rozbieżności pomiędzy zamierzeniami i dokonaniem, a także w celu określenia prawdopodobnego kierunku zmian w przyszłości. W związku z tym rodzi się trzecie zadanie referatu, a mianowicie prognoza zmian w strukturze podmiotowej. Jest to zadanie stosunkowo trudne ze względu na słabe rozpoznanie problemu i niepewność wielu przyjmowanych podstawowych założeń. Dlatego też przed stawione zostanie w dalszej części referatu kilka scenariuszy możliwego przebiegu przekształceń w organizacji handlu zagranicznego.

Koncepcje przekształceń w organizacji handlu zagranicznego

Z pewnym uproszczeniem wysunąć można twierdzenie, że do reformy lat 1980-tych organizacja handlu zagranicznego kształtowała się pod wpływem potrzeb scentralizowanego, nakazowego administrowania gospodarką narodową i handlem zagranicznym. Generalne ramy systemu organizacji handlu zagranicznego stworzone zostały w toku przygotowań do planu sześcioletniego. Przyjęte wówczas koncepcje w zakresie mechanizmów ekonomicznych i rozwiązań strukturalnych wynikały ze specyficznego rozumienia roli handlu zagranicznego, który traktowano nie jako czynnik umożliwiający zwiększenie efektywności gospodarowania, lecz jako źródło zaopatrzenia w niezbędne maszyny i surowce, przy zbilansowaniu potrzeb i środków na możliwie najniższym poziomie. W owym czasie zwyciężyło przekonanie, że konieczne jest wyodrębnienie handlu zagranicznego w wyspecjalizowanych przedsiębiorstwach. Pociągnięcie takie uzasadniano chęcią osiągnięcia korzyści wynikających z preferencji protekcyjnych państwa, a więc ochroną gospodarki wewnętrznej przed dyskryminacją polityczną, żywiołowością procesów rynkowych i konkurencją zagraniczną. Innymi argumentami były potrzeba koncentracji działania w dziedzinie handlu zagranicznego dla uzyskania dostatecznej siły konkurencyjnej oraz chęć przeniesienia głównej uwagi wytwórcy na sprawy produkcji /jakość i wielkość produkcji, technologia wytwarzania itp./.

Podporządkowanie rozwiązań organizacyjnych w dziedzinie handlu zagranicznego potrzebom nakazowego zarządzania gospodarką przejawiało się w:

- koncentracji uprawnień decyzyjnych /nawet w bieżących sprawach operacyjnych/ w Ministerstwie Handlu Zagranicznego,
- koncentracji uprawnień do prowadzenia handlu zagranicznego w wyspecjalizowanych przedsiębiorstwach /centralach/ handlu zagranicznego,
- koncentracji funkcji pomocniczych handlu zagranicznego w wyspecjalizowanych przedsiębiorstwach usługowych,
- specjalizacji i wyłączności towarowej przedsiębiorstw handlu zagranicznego,
- scentralizowanym sposobie kształtowania sieci handlowej za granicą - dominująca rola "urzędowej" sieci BRH i ograniczona rola sieci przedsiębiorstw.

Wymienione atrybuty organizacji handlu zagranicznego ułatwiały centralne, nakazowe administrowanie wymianą handlową z zagranicą.

W miarę jak zmieniały się warunki gospodarcze i polityczne wyjściowy model organizacji handlu zagranicznego coraz mniej odpowiadał rzeczywistości, co przejawiało się m.in. w braku zrozumienia i zadowalającej współpracy w stosunkach przemysł - handel zagraniczny. Najważniejsze zmiany warunków gospodarowania to dynamiczny rozwój handlu zagranicznego, dywersyfikacja asortymentowa /zastępowanie dotychczasowego, stosunkowo łatwego eksportu węgla i artykułów pochodzenia rolno-spożywczego eksportem maszyn, urządzeń i artykułów przemysłowych/ i geograficzna obrotów. Systematycznie wzrastało znaczenie handlu zagranicznego w gospodarce narodowej. Głębokie zmiany wystąpiły również na rynku światowym, gdzie znacznie nasilała się konkurencja. Model wyjściowy organizacji handlu zagranicznego poddawany był kilkakrotnym zmianom, które miały jednak charakter korekt prowizorycznie rozwiązujących nabrzmiałe problemy.

Już w latach 1960-tych zaobserwować można rozbieżności między pierwotnie przyjętą koncepcją organizacyjną a praktyką życia gospodarczego. Powstała wówczas wyraźna konieczność odchodzenia od zuniifikowanego, scentralizowanego schematu. Była ona spowodowana przez następujące okoliczności:

- trudności scentralizowanego zarządzania tak dużym i skomplikowanym systemem jak handel zagraniczny - pojawienie się tendencji do decentralizacji,
- zróżnicowana struktura własności środków produkcji - istnienie obok sektora państwowego także sektora spółdzielczego i prywatnego,

- dynamika układu społecznego - powstawanie wpływowych grup nacisku, dążenie przedsiębiorstw przemysłowych do odgrywania większej roli.

Główne efekty dokonanych w latach 1960-tych i 1970-tych przeobrażeń organizacyjnych to:

- przyznawanie uprawnień do prowadzenia handlu zagranicznego wielkim producentom /np. ZPM H.Cegielski, Elwro/ w drugiej połowie lat 1960-tych,
- decentralizacja - przekazanie w latach 1970-tych wielu uprawnień w zakresie administrowania handlem zagranicznym do resortów branżowych,
- istnienie przedsiębiorstw spółdzielczych handlu zagranicznego i częściowe pokrywanie się zakresów kompetencyjnych z państwowymi przedsiębiorstwami handlu zagranicznego,
- zwiększenie uprawnień producentów - eksporterów - głównie w wyniku wprowadzenia komisji /początek lat 1970-tych/,
- decentralizacja tworzenia sieci za granicą - wzrost znaczenia spółek, lokalizacja prawa do podejmowania głównych decyzji w przedsiębiorstwach powołujących spółki.

Powyższe zjawiska /decentralizacja, zwiększenie ilości podmiotów w handlu zagranicznym, nakładanie się kompetencji towarowych/ doprowadziły do narastania trudności koordynacji i zatracania przez handel zagraniczny /a także przez całą gospodarkę/ sterowności. W połączeniu z innymi przyczynami o charakterze społecznym i politycznym doprowadziło to do kryzysu końca lat 1970-tych.

W pracach nad reformą gospodarczą osobne miejsce poświęcono problemowi handlu zagranicznego. Podstawowe znaczenie miało tutaj opracowanie Zespołu VIII Komisji do spraw Reformy Gospodarczej /zespół do spraw organizacji i funkcjonowania handlu zagranicznego/. Koncepcja Zespołu VIII stanowi propozycję wprowadzenia zdecentralizowanego systemu sterowania za pomocą centralnie stanowionych parametrów /kursy, ceny, podatki, oprocentowanie itp./, w którym narzędzia nakazowe posiadają wyłącznie pomocnicze znaczenie. Oprócz opracowania Zespołu VIII pojawiły się jeszcze inne, mniej dopracowane koncepcje przyznające większą rolę automatycznym mechanizmom rynkowym. Tutaj ograniczymy się wyłącznie do koncepcji Zespołu VIII. Najważniejsze kierunki zmian organizacyjnych w handlu zagranicznym według projektu Zespołu VIII były następujące:

1. Decentralizacja - wycofanie się centralnej administracji gospodarczej z operatywnego zarządzania handlem zagranicznym. Postulowano wprowadzenie dwóch niezależnych poziomów planowania central-

nego i planowania na szczeblu przedsiębiorstw z tym wyjątkiem, że w nielicznych, ściśle określonych okolicznościach przedsiębiorstwu może zostać narzucone zadanie przez organ założycielski. Optowano tak że za przekształceniem Ministerstwa Handlu Zagranicznego w "sztab strategiczny" wyznaczający ogólną strategię i zasady funkcjonowania handlu zagranicznego.

2. Rozszerzenie zakresu podmiotów uprawnionych do prowadzenia operacji handlu zagranicznego na podstawie koncesji nadawanych przez Ministra Handlu Zagranicznego pod warunkiem spełnienia poniższych warunków:

- wartość produkcji eksportowej stanowić musi co najmniej 25% własnej produkcji towarów lub usług albo przekraczać 1 mld złotych rocznie,
- zapewniona musi być prawidłowa obsługa kadrowa, organizacyjna i techniczna obrotu.

Pierwotnie przewidywano, że warunki uzyskania koncesji spełniać będzie około 500 przedsiębiorstw, w tym około 150 przedsiębiorstw drobnej wytwórczości.

3. Swoboda wyboru pośrednika handlowego - odejście od obowiązującego do końca lat 1970-tych przypisania producentów do określonych przedsiębiorstw handlu zagranicznego, likwidacja monopolu towarowego pośredników i wprowadzenie konkurencji. Miało to usprawnić współpracę przemysł - handel zagraniczny, której liczne niedostatki wywodzono często z istnienia układów monopolistycznych w tej dziedzinie.

4. Swoboda kształtowania formy i treści stosunków umownych między przedsiębiorstwami produkcyjnymi i przedsiębiorstwami handlu zagranicznego. Przyjęto, że umowy zawierane przez przedsiębiorstwa handlu zagranicznego z krajowymi kontrahentami będą miały charakter cywilno-prawny oraz, że będą one zróżnicowane i dostosowane do specyfiki obrotów poszczególnymi towarami.

Nieco później pojawiła się kolejna koncepcja:

5. Tworzenie wspólnoty interesów i zwiększenie zainteresowania handlem zagranicznym wśród producentów przez przekształcenie przedsiębiorstw handlu zagranicznego w spółki prawa handlowego, w których producenci pełniliby rolę wspólników. Przed spółkami postawiono następujące cele:

- a/ ściślejsze powiązanie przedsiębiorstw przemysłowych z rynkami zagranicznymi,

- b/ wzrost zainteresowania współników z przemysłu problemami i wynikami handlu zagranicznego,
- c/ poprawa obsługi handlowej kontrahentów krajowych,
- d/ wzrost wielkości i wartości eksportu /w szczególności do II obszaru płatniczego/,
- e/ restrukturyzacja gospodarki na rzecz produkcji eksportowej,
- f/ poprawa statusu prawnego i finansowego wobec partnerów krajowych.

Z dużym naciskiem wskazywano na pożądany kooperacyjny charakter spółek.

Dokonując oceny opracowania Zespołu VIII z punktu widzenia spójności rozwiązań strukturalnych i mechanizmów funkcjonowania handlu zagranicznego należy podkreślić, że była to niewątpliwie najbardziej dojrzała z wszystkich opracowanych koncepcji usytuowania i funkcjonowania handlu zagranicznego w warunkach gospodarki socjalistycznej. Nie oznacza to bynajmniej, że była ona wolna od wad, luk i sprzeczności. Jak wspomniano wyżej, opracowanie Zespołu VIII postulowało wprowadzenie zdecentralizowanego systemu sterowania handlem zagranicznym za pomocą centralnie ustalanych parametrów. Jakkolwiek rozwiązanie takie pozwala pokonać liczne wady centralnego zarządzania nakazowego, to jednak niesie ono w sobie potencjalną sprzeczność między deklarowanym dążeniem do decentralizacji a praktycznymi możliwościami jej realizacji. Dzieje się tak dlatego, że centralne "administrowanie przez parametry" stanowi duże obciążenie dla aparatu centralnego. Związane jest to z koniecznością stanowiącą ogromnej ilości parametrów, które napotykać może na trudności w zbieraniu informacji, przetwarzaniu danych, a także w kontrolowaniu stosowania centralnie ustalanych wielkości. W takiej sytuacji zakładany wzrost złożoności struktury organizacyjnej handlu zagranicznego stanowi dodatkowy element utrudniający centralne administrowanie. Może to spowodować pojawienie się ze strony aparatu centralnego tendencji do uproszczenia i unifikacji rozwiązań organizacyjnych, co było przecież charakterystycznym i często krytykowanym atrybutem systemu centralnego, nakazowego zarządzania gospodarką. Inny przejaw artikulacji interesów aparatu centralnego polegać może na stawianiu oporu przeciw rozwijaniu /różnicowaniu/ struktury organizacyjnej.

W opracowaniu Zespołu VIII doszukać się można także luk koncepcyjnych, tzn. pominięto w nim pewne zagadnienia o bardzo istotnym znaczeniu dla funkcjonowania handlu zagranicznego. Opracowanie nie

zajmuje się w zasadzie sprawą "infrastruktury" handlu zagranicznego. Przez infrastrukturę handlu zagranicznego rozumiemy tutaj sieć instytucji i przedsiębiorstw pomocniczych takich jak: banki, agencje reklamowe, instytucje badania rynków, instytucje ubezpieczeniowe, przedsiębiorstwa transportowe, spedycyjne itp. Niedorozwój tego rodzaju instytucji stanowił w przeszłości i stanowi nadal jedną z głównych barier przeobrażeń w zakresie uczestnictwa przedsiębiorstw produkcyjnych w wymianie handlowej z zagranicą.

Koncepcja Zespołu VIII nie zawiera także rozwiązania problemu sieci handlowej za granicą. Funkcjonowanie placówek ekonomiczno-handlowych za granicą, delegatur przedsiębiorstw handlu zagranicznego, spółek handlowych, usługowych i produkcyjno-handlowych za granicą oprócz szeregu efektów pozytywnych cechuje się także licznymi ograniczeniami z punktu widzenia potrzeb producentów towarów eksportowanych i odbiorców towarów importowanych. Zagadnienie relacji między producentami a ogniwami sieci handlowej za granicą nie znalazło w opracowaniu Zespołu VIII rozwiązania.

Studiując koncepcję Zespołu VIII odnosi się także wrażenie, że brak jest w niej perspektywy społecznej. Daje się zauważyć tendencja do mechanistycznego traktowania funkcjonowania handlu zagranicznego. Uwadze twórców opracowania jakby uszła okoliczność, że instytucjonalnie pojmowany handel zagraniczny to nie tylko system ekonomiczny, w którym działania podmiotów gospodarczych kierowane są za pomocą parametrów, ale także system społeczny, w którym istotną rolę odgrywają interesy poszczególnych podmiotów /przedsiębiorstw, ludzi/ i struktura władzy. Brak w opracowaniu Zespołu VIII analizy przypuszczalnych dążeń podmiotów zaangażowanych w wymianę z zagranicą /aparatus centralny, przedsiębiorstwa handlu zagranicznego, producenci, poszczególni ludzie/ oraz sił, jakimi te podmioty dysponują, aby swe dążenia przeforować.

Do wad opracowania Zespołu VIII zaliczyć należy także brak koncepcji wdrożenia stworzonych propozycji - brak tzw. "ścieżki dojścia". Autorzy ograniczyli się wyłącznie do zarysowania ogólnych kierunków lub naszkicowania stanu pożądanego. Przykładowo nie wskazano w opracowaniu praktycznych sposobów przekształcania struktury organizacyjnej handlu zagranicznego przyjmując przypuszczalnie, że jeśli tylko uruchomione zostaną zaproponowane mechanizmy ekonomiczne, to spowodują one automatyczne przeobrażenia w dziedzinie organizacji.

Zarysowane wyżej "warsztatowe" niedostatki koncepcji Zespołu VIII wpłynęły też na sposób realizacji przemian organizacyjnych w handlu zagranicznym.

Zmiany organizacyjne w handlu zagranicznym

Przeprowadzone dotychczas w ramach reformy gospodarczej zmiany organizacyjne w handlu zagranicznym cechują się dość znacznymi odstępstwami w stosunku do rozwiązań zawartych w projekcie reformy. Jest to przede wszystkim spowodowane wspomnianymi niedostatkami koncepcji reformatorskich, a także dużą złożonością procesów gospodarczych i społecznych w handlu zagranicznym, które okazały się trudne do przewidywania i kształtowania. Powyższa uwaga odnosi się zresztą nie tylko do reformy w handlu zagranicznym, ale do całości polskiej reformy gospodarczej.

W systemie zarządzania handlem zagranicznym nie nastąpiło zakładane przewartościowanie roli Ministerstwa Handlu Zagranicznego i w ogóle centralnej administracji gospodarczej. System parametryczny wdrożony w latach 1980-tych okazał się niesprawny. Składają się na to liczne, nadal nie rozwiązane problemy w zakresie cenotwórstwa, kursów walutowych, kredytowania i stymulowania obrotów. Owa niesprawność mechanizmów parametrycznych stanowiła po części uzasadnienie, a po części pretekst do rozbudowy systemu korekcyjnego, który w obecnej postaci stanowi zaprzeczenie postulowanej racjonalności mikroekonomicznej i w zasadzie uniemożliwia prowadzenie prawidłowego rachunku ekonomicznego na szczeblu przedsiębiorstw zaangażowanych we współpracę gospodarczą z zagranicą. Nie wystąpiła w związku z tym obiektywizacja warunków gospodarowania dla podmiotów gospodarczych. Indywidualizacja i uznaniowość wielu narzędzi powodują, że wynik finansowy nie jest dla przedsiębiorstwa obiektywną kategorią uzależnioną od jego pracy, lecz wielkością, którą można manipulować w drodze przetargu z administracją gospodarczą. Uwaga ta odnosi się w szczególności do zerwania w wielu przedsiębiorstwach związku między dynamiką wzrostu wydajności pracy a dynamiką wzrostu płac. Duży zasięg i sposób lokalizacji rachunku wyrównawczego powodują, że wielu przedsiębiorstwom produkującym na eksport w pełni odpowiada eksport za pośrednictwem przedsiębiorstw handlu zagranicznego, choć jest to często eksport nieefektywny. Przytoczone okoliczności sprawiają, że centralna administracja gospodarcza zaabsorbowana jest przede wszystkim przetargami i grami z podmiotami gospodarczymi /np. dopłaty z rachunku wyrównawczego, stawki odpisów dewizowych, koncesje itp./. Jej działania charakteryzują się krótkim

horyzontem czasowym i brakiem szerszej wizji strategicznej. W efekcie po dzień dzisiejszy nie zostały przesądzone generalne kierunki uczestnictwa Polski w międzynarodowym podziale pracy. Wbrew deklarowanym zamiarom Ministerstwo Handlu Zagranicznego nie zostało przekształcone w sztab strategiczny i nadal w jego działaniach przeważają sprawy bieżące.

Interesujące są dane dotyczące koncesjonowania w handlu zagranicznym. W 1985 roku było 361 podmiotów koncesjonowanych, w tym 187 osób prawnych i 174 osoby fizyczne. Z tej liczby 138 osób prawnych wykorzystywało koncesje. Struktura osób prawnych, które uzyskiwały koncesję przedstawiała się następująco:

- a/ 20 państwowych przedsiębiorstw handlu zagranicznego,
- b/ 29 spółek handlowych z udziałem skarbu państwa,
- c/ 13 spółek działających jako wyspecjalizowane jednostki handlu zagranicznego,
- d/ 13 tradycyjnych przedsiębiorstw i spółek handlu zagranicznego, np. Coopexim, Ars Polona,
- e/ 4 zrzeszenia producentów,
- f/ 51 przedsiębiorstw państwowych /w tym: 24 produkcja przemysłowa, 13 i/lub usługi consultingowe, 15 i/lub eksport budownictwa, 4 i/lub działalność handlowo zaopatrzeniowa/,
- g/ 18 jednostek badawczo-rozwojowych,
- h/ 2 rolnicze spółdzielnie produkcyjne,
- i/ 17 rzemieślniczych spółdzielni pracy,
- j/ 6 przedsiębiorstw szczególnego przeznaczenia - PZM, LOT, PKZ, PEKAES, PZMot, Shipcontrol,
- k/ 14 nowych biur i spółek handlu zagranicznego.

Jednostki objęte pozycjami od e/ do k/ określić można jako "nowe" jednostki koncesjonowane. Ich liczba wynosiła 125. W 1985 roku udział tych jednostek w obrotach ogółem wynosił w eksporcie 4,7%, a w imporcie 2,1%.

Zdarza się, że koncesje przyznawane są wyłącznie na rynki mające w polityce handlowej przedsiębiorstwa marginalne znaczenie lub na rynki nowe. Znamienne jest, że największy producent koncesjonowany - ZM ZASTAL - zajmujący 12 pozycję na liście największych producentów towarów eksportowych nie wykorzystuje uzyskanej koncesji i eksportuje za pośrednictwem zawodowych eksporterów. Sytuacja taka nie jest oczywiście regułą. Przykładowo ZPM H.Cegielski plasujące się na 25 pozycji wśród najpoważniejszych wytwórców wyrobów eksportowych dużą część obrotów realizują za pośrednictwem własnego biura handlu zagranicznego.

Z przytoczonych danych wynika, że uprawnienia do prowadzenia handlu zagranicznego cechuje jak dotychczas wąski zakres i małe znaczenie ekonomiczne. Przyczyny tego stanu rzeczy są z pewnością złożone. Najważniejsze z nich to:

1. Niesprawność mechanizmów ekonomicznych - przedsiębiorstwa produkcyjne nie odczuwają przymusu ekonomicznego do eksportu. Rynek krajowy cechuje się przewagą popytu nad podażą, w związku z czym odbiorcy wewnątrzni są mało wymagający. Niska jakość wyrobów akceptowana na rynku krajowym jest nie do przyjęcia dla wymagających partnerów zagranicznych. Brak agresywnych bodźców proeksportowych sprawia, że producenci nie kwapią się do eksportu.

2. Opór wyspecjalizowanego aparatu handlu zagranicznego - koncesjonowanie narusza interesy wyspecjalizowanego aparatu handlu zagranicznego, gdyż pozbawia go pozycji monopolistycznej. Zrozumiałe są więc odruchy obronne tego aparatu zmierzające do relatywnego ograniczenia liczby przyznawanych koncesji i utrudniania życia "nowym" koncesjonowanym.

3. Działanie części aparatu centralnego - część aparatu centralnego na skutek powiązań w wyspecjalizowanym aparacie handlu zagranicznego nie jest zainteresowana rozwojem koncesjonowania. Działania aparatu centralnego cechuje także dążenie do ułatwienia sobie kontroli nad podmiotami realizującymi obroty handlowe, a zwiększająca się ilość jednostek uprawnionych do prowadzenia handlu zagranicznego zadanie to niewątpliwie utrudnia.

4. Niechęć do podejmowania ryzyka, brak doświadczeń i brak kwalifikowanych kadr w przedsiębiorstwach produkcyjnych potencjalnie mogących uzyskać koncesję - argumenty te wysuwane są przede wszystkim przez ośrodki reprezentujące interesy wyspecjalizowanego aparatu handlu zagranicznego. Znaczenia tych czynników nie można jednak przeceniać, gdyż pierwszy z nich jest wtórny w stosunku do niesprawności mechanizmów ekonomicznych, a pozostałe dwa mają charakter krótkookresowy.

Ważnym punktem reformy w handlu zagranicznym miała być także likwidacja monopolistycznej pozycji przedsiębiorstw handlu zagranicznego w stosunku do producentów i odbiorców krajowych. Mimo pewnych zabiegów regulacyjnych zmierzających do zniesienia monopolizacji, rzeczywista sytuacja w tej dziedzinie nie uległa poważniejszym zmianom w stosunku do okresu sprzed reformy. Możliwości wyboru przez producenta pośredniczącego przedsiębiorstwa handlu zagranicznego są albo bardzo ograniczone, albo praktycznie nie istnieją. Zgodnie z

administracyjnymi ograniczeniami wybór eksportera lub importera może:

- dotyczyć w zasadzie obrotu wyrobami przetworzonymi,
- następować między przedsiębiorstwami o zbliżonej specjalizacji asortymentowej,
- być realizowany na podstawie porozumienia o współpracy i odpowiednich umów cywilno-prawnych.

Przedsiębiorstwo handlu zagranicznego zamierzające podjąć się eksportu lub importu towarów i usług, którymi obrót nie należy do jego podstawowej działalności, ma obowiązek poinformowania o tym zamierze odpowiednio przedsiębiorstwo handlu zagranicznego w celu skoordynowania ewentualnej współpracy w niezbędnym zakresie.

W efekcie zjawisko konkurencji między jednostkami świadczącymi usługi pośrednictwa handlowego występuje w minimalnym zakresie /wyjątkiem jest branża warzywnicza/.

W praktyce handlowej zawodowych eksporterów przeważają utarte, schematyczne formy działania. Niekonwencjonalne transakcje zawierane są głównie przez outsiderów, czego przykładem mogą być kontrakty na sprzedaż promów i elektrowni spalinowych zawarte przez BHZ H.Cegiel-ski. W niektórych branżach eksportowych brak praktycznie możliwości wyboru pośrednika /np. przemysł lotniczy/. Przyczyny tego stanu rzeczy tkwią głównie w oporze ze strony wyspecjalizowanego aparatu handlu zagranicznego, oporze części administracji, a także w trudnościach koordynacji polityki handlowej konkurujących ze sobą eksporterów przy braku skutecznie działających narzędzi ekonomicznych. Trudności te ujawniły się na przykład wśród jednostek eksportujących warzywa, kwiaty i owoce.

Następny punkt zamierzeń reformatorskich w handlu zagranicznym dotyczył formy i treści stosunków umownych między jednostkami handlu zagranicznego a producentami i odbiorcami krajowymi. W latach wprowadzania reformy gospodarczej nastąpiło wydatne ograniczenie powiązań komisyjnych. Wynika to z dwóch przyczyn. Po pierwsze, jest to spowodowane sposobem ulokowania rachunku wyrównawczego - rachunek ten, jak wiadomo, umiejscowiony jest na szczeblu przedsiębiorstw handlu zagranicznego. Wszystkie transakcje wymagające dopłat z rachunku wyrównawczego zawierane być muszą na rachunek własny przedsiębiorstwa handlu zagranicznego. Po drugie, znaczny zasięg cen urzędowych w handlu zagranicznym wpływa na ograniczenie stosowania komisu. Należy wskazać na marginesowe znaczenie powiązań agencyjnych między partnerami krajowymi i dominującą rolę sprzedaży na rachunek własny przedsiębiorstw handlu zagranicznego.

Wiele do życzenia pozostawia treść umów o współpracy między jednostkami handlu zagranicznego i jednostkami przemysłu. Z jednej strony jest to spowodowane trwaniem układów monopolistycznych - monopolista może narzucać podmiotowi nie mającemu wyboru warunki współpracy. Z drugiej strony odnotować należy słabe przygotowanie przemysłu, który nie zawsze potrafi zabezpieczyć swoje interesy w umowach zawieranych z przedsiębiorstwami handlu zagranicznego.

Ocenie poddać należy także kolejny element reformy w handlu zagranicznym - spółki prawa handlowego. Część państwowych przedsiębiorstw handlu zagranicznego poddana została likwidacji i utworzono spółki kapitałowe z ograniczoną odpowiedzialnością, których podstawą działalności jest kapitał zakładowy wniesiony przez skarbu państwa oraz przez krajowych partnerów wymiany. Ocenia się jednak, że przyjęcie tego rozwiązania nie wpłynęło w poważniejszym stopniu na integrację interesów członków spółki. Wcześniej w referacie podano cele postawione przed spółkami. W 1985 roku przeprowadzona została przez IKC HZ ankieta dotycząca stopnia realizacji tych celów przez spółki. W odniesieniu do celów a/ - d/ uzyskano trzy grupy odpowiedzi ze spółek:

- a/ stopień realizacji znacznie poniżej 50% - ponad 1/3 respondentów,
- b/ stopień realizacji celów znacznie powyżej 50% - ponad 1/3 odpowiedzi,
- c/ stopień realizacji około 50% - reszta odpowiedzi.

Wskazać także należy, że oprócz spółek prawa handlowego z udziałem skarbu państwa powstały też spółki przedsiębiorstw bez udziału skarbu państwa, jak np. Interpegro, Unisco, RemeX.

Wbrew artykułowanym zamierzeniom wystąpiła tendencja do traktowania spółki jako spółki kapitałowej, a nie spółki kooperacyjnej. Przejawia się to w nacisku na uzyskiwanie dywidend.

Podkreśla się, że zasady funkcjonowania spółek są tak skonstruowane, iż producenci nie czują się pełnoprawnymi współnikami. Wynika to z następujących okoliczności:

- tylko w niewielu spółkach, które przyjęły zasadę kwalifikowanej większości w głosowaniach, działający solidarnie współnicy mniejszościowi mogą zablokować propozycję współnika większościowego /skarbu państwa/,
- w żadnej spółce z udziałem skarbu państwa współnicy mniejszościowi /producenci/ nie mogą przeforsować swojej propozycji wbrew opinii współnika większościowego.

Dokonując ogólnej oceny realizacji zmian organizacyjnych stwier

dział należy, że przeobrażenia w tej sferze miały stosunkowo ograniczony charakter. Nie nastąpiła zasadnicza przebudowa struktury organizacyjnej. Koncesjonowanie objęło niewielką ilość podmiotów, a znaczenie ekonomiczne jednostek koncesjonowanych jest niewielkie. W dużej części zachowane zostały monopolistyczne układy w zakresie pośrednictwa w obrocie handlowym. Nie spełnione zostały w zasadzie zamierzenia dotyczące rozkładu kompetencji między MHZ i przedsiębiorstwa. MHZ nie uwolniło się od bieżących problemów i nie zajęło się zagadnieniami o znaczeniu długookresowym. Wykształciły się narzędzia zarządzania stanowiące nominalnie odejście od systemu nakazowego, a w istocie swej przypominające dyrektywy planistyczne. W stosunkach umownych między przemysłem a handlem zagranicznym nastąpił regres objawiający się w spadku znaczenia powiązań komisowych. Spółki prawa handlowego nie realizują w zadowalającym stopniu stawianych przed nimi celów. Prawie nic nie uczyniono w dziedzinie infrastruktury handlu zagranicznego; dopiero ostatnio utworzono nowy bank dla finansowego promowania eksportu, co oczywiście nie zmienia generalnej oceny. W efekcie zabiegów reformatorskich wykształcił się uznaniowo-przetargowy system funkcjonowania handlu zagranicznego i gospodarki. Wydaje się, że struktura organizacyjna handlu zagranicznego jest zbyt rozbudowana, jak na możliwości skutecznego, centralnego sterowania w tym systemie.

Kierunki ewolucji organizacji handlu zagranicznego

Przewidywanie kierunków ewolucji organizacji polskiego handlu zagranicznego jest zadaniem bardzo skomplikowanym, gdyż są one wyznaczone przez wiele czynników o charakterze ekonomicznym, społecznym i politycznym. Ilość możliwych kombinacji tych czynników jest ogromna, a zależności między nimi mają w szeregu przypadków postać sprzężenia zwrotnego, co dodatkowo utrudnia próby progностyczne. Wiele podstawowych danych mogących wpływać na organizację handlu zagranicznego to dane nieznane i niepewne. Nie są dotychczas w pełni przesądzone losy reformy gospodarczej w proponowanej na początku lat 1980-tych postaci. Wiele niewiadomych kryje w sobie otoczenie zewnętrzne naszej gospodarki - sytuacja w handlu światowym, problem zadłużenia itp. Trudno więc o sprecyzowanie jednej wersji prognozy jednoznacznie ujmującej przyszły przebieg wypadków. Dlatego też tutaj podejmujemy próbę zarysowania kilku scenariuszy możliwego przebiegu wydarzeń.

1. Scenariusz I - "INERCJA"

W scenariuszu tym zakłada się, że utrzymuje się dotychczasowy system zarządzania handlem zagranicznym. Jego centralny punkt stanowią przetargi między administracją a przedsiębiorstwami. Dzieje się tak ze względu na szeroki zakres stosowania uznaniowych narzędzi zarządzania. Można spodziewać się, że w takim układzie nie wystąpią większe zmiany w organizacji handlu zagranicznego.

Przyjęcie takiego rozwiązania przyniosłoby prawdopodobnie w stosunkowo krótkim okresie następujące konsekwencje:

- a/ "centrum" traci kontrolę nad funkcjonowaniem handlu zagranicznego - wynika to z rozbudowania struktury organizacyjnej, która nie jest dostosowana do potrzeb zarządzania uznaniowo-przetargowego,
- b/ sytuacja patowa w grze politycznej przedsiębiorstw z administracją - względna równowaga w możliwości wpływania "centrum" na postępowanie przedsiębiorstw i przedsiębiorstw na poczynania "centrum",
- c/ stagnacja lub powolne zmniejszanie się zainteresowania eksportem,
- d/ powolny regres w handlu zagranicznym.

Zarysowany scenariusz nie wydaje się możliwy do realizacji na dłuższą metę. Przede wszystkim mało prawdopodobna wydaje się bierna postawa "centrum" w sytuacji, gdyby groziła mu utrata kontroli nad funkcjonowaniem handlu zagranicznego. Wystąpiłyby wówczas negatywne konsekwencje gospodarcze, takie jak brak koordynacji, dezorganizacja itp. Mogłyby one doprowadzić do negatywnych następstw społecznych. Ponadto taki obrót wydarzeń nie spotkałby się przypuszczalnie z aprobatą czynników zewnętrznych, a w szczególności wierzycieli.

2. Scenariusz II - "PORZĄDEK"

Przyjmuje się tutaj, że "centrum" podejmuje próbę "uporządkowania" systemu funkcjonowania handlu zagranicznego. Oznacza to wzrost znaczenia decyzji centralnych, które nie koniecznie muszą przyjmować postać tradycyjnych nakazów - mogą to być umowy zadaniowe, zamówienia rządowe itp. Jednocześnie występuje dążenie do uporządkowania i uniformizacji struktury organizacyjnej przejawiające się głównie w bardziej rygorystycznym przestrzeganiu zasady specjalizacji towarowo-branżowej jednostek handlu zagranicznego i w ograniczeniu koncesji.

Realizacji scenariusza II sprzyjałyby niżej wymienione czynniki:

- a/ pogarszająca się sterowalność gospodarki,
- b/ "prymitywizacja" eksportu /spadek udziału towarów przetworzonych/ - eksport taki łatwiej poddaje się centralnemu zarządzaniu,
- c/ nacisk zewnętrzny - przede wszystkim presja zadłużenia,
- d/ oczekiwania aparatu biurokratycznego - ewolucja w zarysowanym kierunku wzmacniałaby poczucie władzy, poczucie stabilności i bezpieczeństwa tegoż aparatu.

Na krótką metę rozwiązanie to spowodowałoby najprawdopodobniej zdyscyplinowanie polityki handlowej i płatniczej. Mógłby także pojawić się wzrost eksportu i z pewnością ograniczenie importu. Na długą metę spodziewać się należałoby znanych z przeszłości efektów scentralizowanego zarządzania handlem zagranicznym:

- a/ brak inicjatywy oddolnej,
- b/ pogarszanie się pozycji konkurencyjnej polskiej gospodarki,
- c/ narastanie tłumionego konfliktu.

3. Scenariusz III - "ZMIANA"

Zakłada się tutaj, że w systemie zarządzania wystąpi zmiana mechanizmów w kierunku automatycznych mechanizmów rynkowych. W dziedzinie organizacji przyjmuje się uelastycznienie struktury organizacyjnej handlu zagranicznego. Decyzja o udziale w handlu zagranicznym i zakresie tego udziału zależy od rachunku opłacalności - nie ma formalnych barier w dostępie do obrotów handlowych z zagranicą. Następuje także znaczna rozbudowa "infrastruktury" instytucjonalnej handlu zagranicznego.

Scenariusz ten mógłby przynieść następujące konsekwencje:

- a/ wyzwolenie tendencji proefektywnościowych w gospodarce,
- b/ wyzwolenie tendencji innowacyjnych;
- c/ koszty społeczne - głęboka przebudowa struktury produkcji oraz zagrożenie bezpieczeństwa socjalnego.

Konsekwencje a/ i b/ doprowadziłyby przypuszczalnie do poprawy pozycji konkurencyjnej polskich eksporterów na rynkach zagranicznych. Należy mieć świadomość przeszkód, jakie stoją na drodze do wprowadzenia tego scenariusza. Przede wszystkim należy liczyć się z wystąpieniem oporów społecznych, gdyż głębokie zmiany oznaczałyby naruszenie interesów licznych i znaczących grup społecznych. W sferze organizacyjnej realizacja tego rozwiązania oznaczałaby konieczność centralnie przeprowadzonej decentralizacji, co jest sprzecznością samą w sobie.

Czynnikiem sprzyjającym przyjęciu scenariusza "ZMIANA" jest poczucie zagrożenia i konieczność głębokich reform. Jednak poczucie

to nie jest chyba odczuwane w skali społecznej w stopniu dostatecznym, umożliwiającym realizację tego scenariusza. Jak dotychczas zdają się zwyciężać interesy sił zainteresowanych brakiem zmian w omawianym kierunku - zachowawczy charakter części administracji i bezpieczeństwa socjalne.

- - - - -